



XXXII CONGRESO INTERNACIONAL
ALAS PERÚ 2019



Hacia un nuevo horizonte de sentido histórico de una civilización de vida
del 1 al 6 de diciembre-Lima

DOSSIER

DESIGUALDAD, POBREZA Y EXCLUSIÓN
SOCIAL

GRUPO DE TRABAJO 8

Lima, Perú 2020

**ALAS****XXXII CONGRESO INTERNACIONAL ALAS PERÚ 2019****©ALAS-ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA****DOSSIER****DESIGUALDAD, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL****GRUPO DE TRABAJO 8****PRESIDENCIA ALAS:**

Jaime Rios Burga (Perú)

VICEPRESIDENCIA ALAS:

Mg. Jesús Díaz (República Dominicana)

COMITÉ DIRECTIVO:

Dr. Federico Schuster (Argentina)

Dr. Breno Bringel (Brasil)

Dr. Milton Vidal (Chile)

Dr. Alexander Gamba (Colombia)

Dra. Angélica Cuellar (México)

Dra. Briseida Barrantes (Panamá)

Dr. Eduardo Arroyo (Perú)

Dra. Marina Ortíz (República Dominicana)

COORDINADORES GRUPO DE TRABAJO 8:

Alicia Itatí Palermo (Argentina)

Pedro Jacitno Pazos (Perú)

Rafael Rey (Uruguay)

Franklin Miranda (Perú)

EDITADO POR:

© ALAS-ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA PERÚ

Jr. Alonso de Molina N° 1231, Dpto. 303 - Santiago de Surco

Lima-Perú

<http://sociologia-alas.org/>

Primera edición digital, enero 2021.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Angelo Aguilar (Perú)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú**ISBN: 978-612-48166-9-7****DERECHOS RESERVADOS ALAS ©**



PRESENTACIÓN

El DOSSIER que presentamos es el resultado de las ponencias entregadas al XXXII Congreso Internacional ALAS Perú realizado en diciembre del 2019. Cada uno de nuestros 25 Grupos de Trabajo: Ciencia, Tecnología e Innovación; Ciudades Latinoamericanas en el Nuevo Milenio; Producción, Consumos Culturales y Medios de Comunicación; Estado, Legitimidad, Gobernabilidad y Democracia; Desarrollo Rural y cuestión agraria; Imaginarios Sociales y Memoria; Desarrollo Territorial, Desigualdades y descentralización; Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social; Estructura Social, Dinámica Demográfica y Migraciones; Estudios políticos, Socio jurídicos e Instituciones; Género, Feminismos y sus aportes a las Ciencias Sociales; Sociología de la Cultura, Arte, Interculturalidad y Religiones; Teoría Social y Pensamiento Latinoamericano; Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo Sustentable; Metodología y Epistemología de las Ciencias Sociales; Universidad Latinoamericana: interpelaciones y desafíos; Trabajo y Restructuración Productiva; Salud, Seguridad Social y Discapacidades; Acciones Colectivas y Movimientos Sociales; Sociología de la Niñez, Juventud y Envejecimiento; Corrupción, Violencia Social, Seguridad y Defensa; Alimentación y Cocinas en las Américas; Sociología de la Educación, Políticas Educativas y Deporte; Integración Regional, Geopolítica y Desarrollo; y, Sociología de los Cuerpos y las Emociones; muestran su rica producción teórica empírica desde sus propias experiencias críticas de saber en América Latina y el Caribe.

Reflexión que en sus diversos campos específicos nos muestran la riqueza del diálogo y el debate realizado en nuestro XXXII Congreso ALAS Perú 2019. Así mismo, queda como evidencia la integración de la sociología cada vez más con los otros campos del saber, sacando a luz o visibilizando la sociología de las ausencias y emergencias en la presente transición global. Un esfuerzo epistémico y metodológico por adentrarse a las situaciones y problemáticas más saltantes de la vida social en sus interacciones y transversalidad temática con sus áreas de problemática y otras áreas centrales de investigación social presentes en nuestros Grupos de Trabajo de investigación y otras comunidades científica del mundo en el esfuerzo creativo por construir un nuevo horizonte de sentido histórico de una civilización de vida que descoloniza el ser, el saber y el poder afirmando la calidad de vida en nuestras sociedades.



Mi agradecimiento en nombre de la Presidencia y Comité Directivo actual a cada uno de la/os coordinadoras/es, quienes hicieron realidad este compromiso institucional con ALAS.

Dr. Jaime Ríos
Presidente de ALAS



INTRODUCCIÓN

La crisis de horizonte de sentido histórico de la civilización moderna colonial unida a la consolidación del modelo de desarrollo hegemónico neoliberal, profundiza extensiva e intensivamente el uso irracional de los recursos naturales, las migraciones sin control, la urbanización con diferenciadas situaciones de calidad de vida de las poblaciones, la transformación de los espacios territoriales locales y regionales, las identidades y las mentalidades. Nuevos procesos de estructuración socioeconómica y de poder vinculada a nuevas formas de desigualdad, exclusión, pobreza, riqueza y rediseño institucional de las políticas. Situación, que plantea a la sociología y las ciencias sociales una nueva agenda de investigación y, a los gobiernos los desafíos de diseñar y aplicar políticas públicas integrales que den solución a los nuevos problemas estructurales. La racionalidad del mercado global, el papel de los medios de comunicación, los movimientos sociales, ecológicos y culturales, la crisis del Estado-Nación y la crisis hegemónica entre otros procesos, plantean un balance teórico y temático con nuevas preguntas y respuestas que afirmen el desarrollo del pensamiento crítico, el diálogo, el debate, centrándonos en las problemáticas y soluciones, que nos plantea hoy el cambio histórico del mundo actual.

La experiencia en la rigurosidad de las investigaciones, así como el análisis de los fenómenos sociales, se observan por el carácter que se imprimen a los temas de investigación y, que muy bien, desde las ciencias sociales, se presentan. Aquí, se reúnen investigadores/as, latinoamericanos narrando y razonando sus temas que de alguna manera conciernen a sus pueblos, regiones y países desde las cuales se hacen presente. Lograr analizar tres categorías básicas como la pobreza, la desigualdad y la exclusión es para llevar la discusión, no solo a los ámbitos sobre la cual se movilizan sociedades como las nuestras, sino pensar en cómo los países centrales hegemónicos desde su poder económico y político, se dinamizan frente a los mismos conceptos, pero bajo las lógicas de un sentido empírico tético e inhumano. En sí, cómo la deshumanización del mundo del capital nos pone a los pueblos y las gentes latinoamericanas, africanas y parte del mundo asiático, bajo una colonialidad cruenta y desalmada, que no piensa en generar seres humanos en busca de la dignidad y del bien vivir, sino en cómo abrir arcas de acumulación capitalista, así tengan que demoler nuestra biodiversidad y nuestro medio ambiente. Así tengan que destruir la vida humana.



Tenemos ponencias de colegas peruanos, brasileños, mexicanos, uruguayos, colombianos, chilenos, costarricenses, entre una gama de investigaciones de colegas latinoamericanos que salieron a flote en nuestro, XXXII Congreso Internacional ALAS Perú 2019: Hacia un Nuevo Horizonte de Sentido Histórico de una Civilización de Vida. Una idea fundamental que rigen las ponencias y que marcan el derrotero de las dilucidaciones, es la persistente denuncia académica que se efectúa a los países, centros hegemónicos, generadores de toda una opresión y subordinación neocolonialista que se manifiesta en nuestros pueblos. Entonces, resumir la pobreza, la desigualdad social, las políticas públicas, los movimientos sociales, la exclusión social, con la discriminación y el racismo; a la vez que ubicar, a los grupos vulnerables así, como la promoción de la inclusión, la equidad y la disminución de la desigualdad, en un congreso como el que realizamos, implicó un esfuerzo titánico en cuanto a producción de conocimiento y sobre todo, tratando de ubicarlo en el contexto del panorama mundial globalizado actual donde el poder del dominio hegemónico neoliberal, conlleva precisamente la agudeza de una gran diferenciación social, que esencialmente se presenta como “natural”, y como, el “sentido común” de nuestros pueblos latinoamericanos.

Las líneas temáticas abordadas por las ponencias, tal como se propuso en la convocatoria, fueron las siguientes:

1. Riqueza, dominación y reproducción de la desigualdad: Abordaje teórico y metodológico de la reproducción de la desigualdad y la concentración del ingreso, estrategias de dominación de mecanismos de legitimación de la desigualdad.
2. Grupos vulnerables, relaciones sociales de dominación y procesos de exclusión social: Reflexiones teóricas y metodológicas en la lógica del rechazo a las minorías vulnerables (étnicas y nacionales); la desigualdad de género y generacional.
3. Movimientos sociales y desigualdades. Abordaje de luchas sociales que se han desarrollado en la región, por la disputa de bienes naturales y defensa de derechos humanos.
4. Análisis críticos de los programas sociales de promoción de la inclusión, equidad y disminución de la pobreza y las desigualdades: Abordaje crítico de los programas sociales que se han impulsado en la región a partir de un discurso



que promueve la inclusión, la equidad y/o la disminución de la pobreza y las desigualdades: sus fundamentos y resultados, sus alcances, límites y contradicciones.

5. Discusiones teórico metodológicas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social: Reflexión crítica de los diversos métodos desarrollados para el estudio empírico hablaría más de investigaciones que de estudio empírico de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social en América Latina, incorporando las discusiones relativas a la multidimensionalidad de los fenómenos, las potencialidades y limitaciones de las fuentes de información disponible, y las tendencias observadas en los últimos años en la región.

Las propuestas de las ponencias nos llevan a observar nuestras miradas en una nueva cultura y civilización donde la descolonialidad de las ideas y del saber, resuman esa herencia ancestral cuyos cimientos se ubican en las grandes civilizaciones que se desarrollaron en este lado del mundo latinoamericano. Aquí, se desplegaron otras formas de convivencia social y política. El bien vivir que se desarrolló en el mundo andino, fue el cimiento de categorías básicas que pasaron por la cooperación y, la redistribución igualitaria de los bienes materiales de existencia.

De este modo, los profundos cambios presentes en nuestras sociedades como producto de la cuarta revolución industrial científica tecnológica, la sociedad de la información y la comunicación, la reestructuración del poder mundial y la transculturización de las sociedades, plantean a la sociología en la unidad con las otras ciencias, nuevas situaciones y problemáticas de estudio investigación y acción. La región en sus diversidades se inscribe en el impacto de estos procesos de manera singular como lo hacen también otras regiones del mundo. La consolidación de capitalismo regionales globales en el marco de la crisis del sistema mundo moderno colonial, marca una de sus tendencias en nuevos procesos socioeconómicos, políticos, jurídicos y culturales. Convocamos a la comunidad sociológica y de las ciencias sociales de América Latina, el Caribe y el mundo, al diálogo y el debate sobre la crisis del sistema mundo moderno/colonial/capitalista, buscando construir un nuevo horizonte de civilización de vida en la unidad: seres humanos-naturaleza, persona-vida social, ciencia-vida, estética-vida, ética-vida. Un horizonte, donde el bien vivir una al yo al otro, en un nosotros transcultural como seres vivos, uniendo lo que la modernidad/colonialidad separó: lo bueno, lo verdadero y lo bello.



Para concluir, pensamos que las ponencias proponen una reflexión crítica, a partir de diferentes enfoques teóricos, metodológicos y empíricos y aportan, desde las ciencias sociales, al conocimiento y comprensión de estos fenómenos en los diferentes países de la región, con el objetivo de generar una nueva agenda de investigación y de generación de políticas públicas integrales, que brinden respuestas a las problemáticas estructurales de nuestra región, de modo consistentes con los objetivos del Congreso.

América Latina, noviembre, 2020.

Dr. Franklin MIRANDA VALDIVIA

Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Perú

Dr. Pedro JACINTO PAZOS

Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Perú

Dra. Alicia Itati PALERMO

Universidad Nacional de Lujan - Argentina

Dr. Rafael REY

Universidad de la República – Uruguay.



8. DESIGUALDAD, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Línea Temática 1. Riqueza, dominación y reproducción de la desigualdad

Pág. 20

Éticas do desenvolvimento, acumulação e centralização de capital
Daniel Bin

A gestão neoliberal do comércio de rua: Um estudo comparado de duas metrópoles brasileiras
Felipe Rangel, Tarcísio Perdigão Araújo Filho

Big Data, Machine Learning y el poder de la Ciencia de Datos: De su interacción con las desigualdades sociales
Hugo Víctor Claros Haro

Os legados das ditaduras militares na América Latina: Intensificação das desigualdades e dificuldades de constituição de processos de desenvolvimento humano
Maria José de Rezende

Desigualdad y Derechos Humanos en cárceles mexicanas
Elisangela Escobar Arandía

Desigualdade social e direito (não) alcançado: O perfil socioeconômico de estudantes de educação de pessoas jovens e adultos em uma periferia de São Paulo.
Thiago Fijos de Souza

Estrategias institucionales de expansión y sus disparidades en Morelos, México
César Augusto González Bazán, Jesús Antonio Escobar Salazar

Consumo, ingresos y desigualdad en Chile
Francisco Gonzalez Prado, Rubén Ananias Martínez

Meritocracia y educación en contexto: bases analíticas y evaluación empírica para cuatro cohortes mexicanas
Pablo Bernardo Hernández Jaime

Precarización laboral de los jóvenes en los call center de Bogotá en los años 2017 y 2018, un estudio de caso del Call center de Puente Aranda
Hernán Daniel López Fonseca

Barreras y condiciones de posibilidad para salir de la pobreza. El caso de los sujetos indígenas en Bolivia
Carmen Rosa Rea Campos

Justicia Fiscal y Desigualdades Sociales: aportes desde las perspectivas de género
Alice Soares Guimarães

Roubo e o Furto de veículos em São Paulo: atores, circuitos, desigualdade e violência
Gregório Zambon Diniz



Desigualdade social e direito (não) alcançado: O perfil socioeconômico de estudantes de educação de pessoas jovens e adultos em uma periferia de São Paulo.

Thiago Fijos de Souza

Jardim Gramacho: aproximação do território através de um documentário

Letícia da Silva Coutinho, Maria Cláudia da Veiga Soares Carvalho, Verônica Oliveira Figueiredo

O projeto Lagoas do Norte, Teresina/PI, Brasil: Revitalização/Requalificação para quem?

Andréa Lourdes Monteiro Scabello, Mariana Monteiro Scabello, Rayana Patrícia da Costa Cunha

Os Desafios educacionais no ensino básico Guineense

Fernando Siga

Línea Temática 2. Grupos vulnerables, relaciones sociales de dominación y procesos de exclusión social

Pág. 241

Políticas Públicas, Exclusão e Identidade: Caminhos e Transformações em construção na Comunidade Quilombola de Vila Juazeiro/BA

Dhanyane Alves Castro, Dimas Catai Santos Júnior, Isis Halim de Lima

A vida na beira da estrada: Vulnerabilidade social dos beiradeiros do sul da Bahia, Brasil

Oneide Andrade da Costa

Sistema de necesidades humanas de población urbana y rural que ha acudido a los instrumentos de focalización para ser beneficiario de la política social chilena

Sabrina Barriga Ávila

Adolescentes em conflito com a lei: Relações de poder, estigmatização e políticas públicas

Amanda Boaventura Lima, Guilherme Souza Peixoto, Silvio Oliveira Benevides

Políticas públicas voltadas para as mulheres: Um estudo de caso sobre o papel da mulher no campo

Letícia Cabral do Nascimento, Luciane Cristina Carvalho, Ivini Kalini Jarzem Charão Fernandes

Vulnerabilidad social y sociodemográfica en el estado de Hidalgo, México

Jorge Alberto Dettmer González, Angélica Elizabeth Reyna Bernal

Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT

Galindo Cruz Velázquez

Insegurança alimentar e nutricional: Rupturas e permanências ao longo da história social brasileira

Juliana Giaj Levra de Jesus, Natália Gebrim Doria, Cláudia Maria Bógus



As crianças e a luta por moradia em São Paulo: Criança luta, não luta?
Marcia Aparecida Gobbi

Significaciones otorgadas por poblaciones vulnerables a: La alimentación, la salud y la educación de las mujeres en Organizaciones Comunitarias de San Salvador de Jujuy. Argentina
Marisa Herrera Silva

Vulnerabilidad y determinantes sociales de la salud de los hogares rurales de Nuevo León, México
José Manuel Rangel Esquivel, Nancy Villanueva Pérez

Trayectorias de cuidado en gestantes con sífilis en contextos de vulnerabilidad
Andrea Otálora Fajardo

La etnofagia y el consumo turístico de la cultura Mapuche: Una aproximación desde el turismo de base comunitaria en la comuna de Panguipulli, sur de Chile
Guillermo Pacheco Habert, Karla Romero, Daniel Silva

Os nós que não se formam: Desarticulação da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes
Ana Serafim da Silva

Desigualdad y pobreza en la población penal de Chile y Costa Rica: Un acercamiento crítico a las penas privativas corporales.
Diego Amey Fonseca

Os desafios dos catadores de materiais recicláveis no contexto carioca em relação à inclusão social a partir da Lei 12.305/2010
Valeria Bastos Pereira

Mujeres indígenas y mestizas en la cárcel: Socialización y estrategias para sobrevivir al encierro
Yazmín Calderón Heredia

Segurança Pública e População em Situação de Rua: Desafios políticos, ontológicos, epistêmicos e pedagógicos
Claudia Cristina Ferreira Carvalho

Extensão universitária: As contribuições na educação das crianças da comunidade do bairro Liberdade I, Teixeira de Freitas.
Olga Suely Soares de Souza

Estrategias de integración social: Personas que han residido en centros del Servicio Nacional de Menores de Chile
Camila Díaz, Fernando Donoso, Víctor Jiménez, Cristóbal Ortiz, Valentina Vásquez

A língua que silencia é a mesma que denuncia: A escrita como estratégia de resistência feminina
Tânia Ferreira Rezende

La inclusión social como ideología
Emilio Seveso



Representaciones sociales sobre la exclusión social de los alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP

Adriana Fassio, Analía Depetris, Ana Laura Paroncini

La segregación urbana como una forma de violencia en la zona de La Uruca, San José, Costa Rica

Allison Dayanna Pérez Rojas

Perspectivas entre desigualdad y exclusión en los diversos ámbitos de la vida social

Diego Ricardo de Assunção Velho

Remoções compulsórias decorrentes da uhe de irapé: Lugares de vida esvaziados no espaço de vida do reassentamento de araras

Célia Lopes Azevedo, Ana Paula Glinfskoi Thé, Paula Margarita Cares Bustamante

Resistencia y participación social y política de las comunidades negras e indígenas colombianas para enfrentar la vulnerabilidad y la exclusión social

Ricardo Briceño Ayala

Desigualdad y exclusión social de las mujeres en Santa María Teopoxco, Oaxaca

Clara Castillo Lara, Marcela Salgado Díaz

A exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá

Dirley Furtado da Silva, Hermano Machado Ferreira Lima

Fuerte apache: Un núcleo urbano segregado a metros de la ciudad de Buenos Aires

Laura E. Donadío, Juana López León

Desigualdad Sexual en Chile: Disputas, grupos sociales y desafíos de la democracia sexual

Esau Aarón Figuera Silva

Clase, género y etnia: Factores de desigualdad que organizan la oferta y demanda del trabajo doméstico asalariado

Verónica Fuentes Guarda

As desigualdades de gênero e raça expressas no trabalho associado: uma análise no campo da economia solidária

Eliene Gomes dos Anjos, Manuela Salau Brasil

Alimentación y Pobreza. (Una Aproximación al Debate.)

Cristián Gutiérrez

Juvenicidio en la Ciudad de México: Los sentidos de vida y muerte de jóvenes en Cuauhtépec

Gezabel Guzmán Ramírez, Alma Rosa Erazo Ordaz

“Instituciones e inequidad. Un análisis del comportamiento que produce y reproduce la desigualdad en una comunidad de pepenadores. El caso de Fracción Milpillás, SLP, 1980-2019”.

Rudy Leija Parra



Pobreza no Brasil: Situação financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família
Magda Núcia Albuquerque Dias, Artemisa Peres Soares, Maria Eduarda Marques Ferreira

O uniforme branco como marca da desigualdade: Um estudo sobre babás no Rio de Janeiro (Brasil)
Marusa Silva, Rodrigo Lira

Desigualdades sociales en el envejecimiento y la vejez en Colombia
David Osorio García

Exclusión social y vulnerabilidad urbana desandar la ciudad de Santa Clara, Cuba. El caso Calle Monte
Ana Julia Pino Benavidez, Elisa López Gómez, Beatriz Torres Cardoso

Educação, pobreza e desigualdade social – Um retrato tocantinense a partir da experiência da EPDS
Eliseu Riscaroli

Determinantes centrais da tardia regulamentação do trabalho doméstico no Brasil
Gabriela Rodrigues de Moraes

A feminização do trabalho no Brasil e a escravidão contemporânea na Bahia: Invisibilidade e precarização no mundo do trabalho
Alice Laurentino, Gilca Garcia de Oliveira

A sociedade mundial à luz da teoria Sistêmica: Uma análise do esquema Centro/Periferia pelo código Inclusão/Exclusão
Gabrielle Scola Dutra, José Francisco Dias da Costa Lyra

A patologia da exclusão social nas favelas da América Latina: Uma abordagem a partir do direito fraterno
Gabrielle Scola Dutra, Charlise Paula Colet Gimenez

O cárcere e a reprodução da desigualdade: Trajetórias de mulheres egressas do sistema prisional brasileiro
Sintia Soares Helpes, Paulo César Pontes Fraga

Desigualdad y pobreza en el medio urbano. Organización y acción social por mejor nivel de vida en Tepic, Nayarit, México
José Salvador Zepeda López, Enedina Heredia Quevedo

Os efeitos da Lei na vida de crianças adotadas pelo comércio varejista de drogas
Michelli de Souza Possmozer, Marcia Barros Ferrira Rodrigues

A representação da violência nas relações sociais em inferno provisório, de Luiz Rufato
Ernani Mügge

Lutas simbólicas nas margens urbanas: Pobreza e territórios estigmatizados no Brasil contemporâneo
Leila Maria Passos de Souza Bezerra



A exclusão social como representação legitimadora da violência institucional em Jesus de Nazareth

Ariane Lucas Guimarães, Leonardo Bis dos Santos

Espectáculo opinião: Uma análise dos problemas socioeconômicos evidenciado a partir da música

John Max Santos Sales, Eduardo José Silva Lima

Violência sexual contra crianças e adolescentes no Tocantins: O imbricado entrelaçamento entre garantia e direito

Ana Cristina Serafim da Silva

Trabajo y acompañamiento infantil en las calles de Oaxaca

Carlos Díaz González Méndez

Aspectos sobre a formação da sociedade, dos quilombos e as políticas públicas brasileiras nesta área.

Marli de Freitas Mendes, Danuta Estrufika Cantóia Luiz

Judicialização de políticas públicas voltadas para população. De rua no Brasil: Panorama atual e possibilidades

Livia Nascimento Vital

Contextualização e dimensões qualificadoras dos programas de transferência de renda na América Latina

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Trabalho e educação na comunidade cigana Calon: Uma análise do significado social e cultural da categoria trabalho como perspectiva de emancipação humana

Lenilda Damasceno Perpétuo, Erlando da Silva Reses, Wallace Roza Pinel

O serviço social na educação: E a intervenção na questão social contemporânea

Jackson Santos dos Reis, Mariana da Silva Pereira Reis, Amanda Oliveira Marinho

Direito à cidade e justiça social: Uma análise sobre a população em

Situação de rua de Maringá-PR-Brasil

Ana Lúcia Rodrigues, Ingrid Spagnol Pereira, Júlia Fernanda Mariotto Casini

Línea Temática 3. Movimientos sociales y desigualdades

Pág. 1103

Famílias em luta por moradia e as instituições educacionais da cidade de São Paulo: Entre a segregação e o acolhimento

Cleriston Izidro dos Anjos

Bolhas sociais e educação em Direitos Humanos e a polarização das informações

Jackson William Pluskota Thais Cristina dos Santos, Nei Alberto Salles Filho



Línea Temática 4. Análisis críticos de los programas sociales de promoción de la inclusión, equidad y disminución de la pobreza y las desigualdades

Pág. 1128

A política de assistência social brasileira em questão: reflexões sobre a Proteção Social Básica em municípios do estado do Amazonas

Patrício Azevedo Ribeiro

A Justiça segundo John Rawls como critério orientador de políticas públicas

Lígia Barroso Fabri, Geovany Jeveaux

Política de assistência social no Pará e diversidade

Maria Cardoso Nascimento

O Programa Criança Feliz (Brasil): Uma análise de seu processo de implementação

Marcia da Silva Pereira Castro

Política Social en México, 2000-2018

Irma Delgado Martínez

El programa 3x1 como mecanismo de inclusión social y contención de la ciudadanía precaria en el Estado de Zacatecas

Marcel Esquivel Serrano

¿Desarrollo social por medio de proyectos emprendimiento? evaluación del modelo BRAC en Tlaquepaque, Jalisco, México.

Tatiana Isabel Lefno Díaz

A política de assistência social no contexto de elevação da pobreza e de desmonte de direitos no Brasil pós-golpe 2016

Maria Ozanira da Silva e Silva

A trajetória da matricialidade sociofamiliar na Política de Assistência Social brasileira.

Rafaella Musmanno Gonçalves

O estado brasileiro e o combate ao trabalho análogo ao de escravo

Luiz Augusto Silva Ventura do Nascimento

Plan de Inclusión Social en la provincia de San Luis, Argentina.

¿Política social de promoción de la inclusión?

Mónica Alcira Páez

¿Jóvenes emprendedores? Análisis de una política pública en la provincia de San Luis

Mónica Alcira Páez

Análisis crítico del enunciado habitante en situación de calle en Colombia

Maribel Valencia López

La Ferro: Sistematización de Experiencias de Intervención 2017

David Arturo Bizarro Mercado, Alma Flores



Políticas passivas, ativas e medidas de enfrentamento do desemprego em Portugal e no Brasil: Entre universalidades e particularidades
Ana Cristina Brito Arcoverde, Cristina Maria Pinto Albuquerque

Avaliação do desempenho das políticas públicas de distribuição de renda nos países da América Latina na última década
Paula Margarita Andrea Cares Bustamante, Célia Azevedo

“Cambios en las políticas sociales. Su influencia en las mujeres receptoras del programa “Ellas Hacen” en la ciudad de Corrientes (Argentina)
Santiago Ariel Castillo

Paradoxo brasileiro: a feminização da pobreza no Brasil no período 2003-2014 em contraste com a redução geral da pobreza.
Camila Leotti

O programa bolsa família e o avanço conservador: Diálogos entre a universalização e a focalização da Política Social no Brasil
Jodeylson Lima Sobrinho

Serviço público e recorte racial: Na trilha das assimetrias do panorama brasileiro
Mara Beatriz Nunes Gomes

Vivienda gratuita, un regalo insostenible
Diana Carolina Mendoza Hernández

Las instituciones de fuerza pública y su aporte a la integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá, bajo el marco de políticas públicas como el MIB.
Edwar Moreno Velásquez

“Ativar” Para o trabalho ou para a desproteção social?
Sandra Oliveira Teixeira

Pobreza, desigualdad, gobernanza territorial y Sial campesino. Un análisis desde los Planes de desarrollo en México.
Rosa María Larroa, Laura Rodas Sánchez

“Modelo Medellín”. Contradicciones de la política urbana en asentamientos precarios: ¿Para qué? ¿Para quién?
Liliana María Sánchez Mazo, Christian Giovanni Álvarez López

A condicionalidade da educação do programa Bolsa Família: os paradoxos do Estado no cotidiano de técnicos implementadores e de titulares
Isabela Vianna Pinho

Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza no campo: A experiência recente de minas gerais, Brasil
Lauren Fernandes de Siqueira, Aidê Cançado Almeida, Carla Bronzo Ladeira

Pobreza, desigualdad y exclusión social. Una mirada desde el Centro histórico de Quito, Patrimonio cultural de la humanidad
Norma Molina Prendes, Briseida Talledo Alcívar



Hegemonia dos programas e projetos especiais no Nordeste brasileiro: Implicações da intervenção do Estado junto às comunidades rurais
Magaly Nunes de Góis, Vera Núbia Santos

As classes subalternas entre o centro e a periferia do projeto lulista
Tiago Vieira Rodrigues Dumont, Maria Valéria Barbosa

Políticas sociais: Uma análise do Brasil contemporâneo a luz dos preceitos constitucionais frente ao capitalismo e as mazelas que dele decorrem
Hemerson Figueiredo Marques, Marcely Paulino Ribeiro, Tatiana Mareto Silva

Línea Temática 5. Discusiones teórico metodológicas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social

Pág. 1598

Mudança estrutural do capitalismo e a necessidade das políticas sociais no século XXI
Adilson Marques Gennari

Uma análise Estética sobre o Neodesenvolvimentismo no Brasil: Para além de paradigmas socioeconômicos
Moniza Rizzini Ansari

Desigualdades de renda e restrições no acesso ao trabalho nas regiões metropolitanas brasileiras
Lilia Montali, Stella Silva Telles, Marcelo Tavares de Lima

A proteção à infância no Brasil: uma análise sobre as políticas adotadas pelo Estado brasileiro ao longo da história
Thatyana Siqueira Nunes Frez, Carolina Terra Quirino da Costa

A abordagem do efeito-território no Brasil. Contribuições metodológicas a partir de estudos empíricos comparativos realizados em Salvador, Brasil
Stephan Treuke

Entre a Crítica e a Naturalização: As Concepções de Pobreza dos Cursistas da Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social
Eliana Andrade da Silva

Construcción del concepto de pobreza en la prensa, Colombia 1990 – 2017
Catalina Chacón Mejía, Santiago Peña Cantor, Javier Carvajal, Nicole Mojica, Jorge Padaui

El intercambio de fuego te asusta, ¡Pero el intercambio de mirarme es más tensor!
Mayte Rodrigues de Oliveira

Discriminación múltiple: Mediciones y medidas (apuntes desde la discapacidad)
Matilde Fernández-Cid

Pobreza multidimensional en el Pacífico colombiano
Roberto Mauricio Sánchez Torres, Lizeth Dayana Manzano Murillo, Laura Antonia Maturana Cifuentes



El rol de la prensa en la construcción de la discriminación étnica en Chile

Litta Valentina Soto Villagrán

Estrategias que utilizan los hogares para evitar caer en condiciones de Vulnerabilidad Social y/o Pobreza, después de una Desvinculación Laboral.

Nadia Andrea Castro Arias

Entre Marx e Rousseau: Uma reflexão sobre a propriedade privada e o Estado Moderno

Bruna Cristina Pereira Ferreira

O Programa Bolsa Família como política de inclusão: Estudo no município de Novo Barreiro – RS/Brasil

Cristian Luiz Klein Rossetto, Camila Machado, Cinara Terezinha Martins da Silva

El Hip-Hop, una cultura que crea identidad en el barrio Aranjuez, Medellín –Colombia.

Sebastián Suárez Valencia, Daniela Montoya Quintero, Luz Carmona Londoño

Modelo analítico de seguridad ontológica. Medición del impacto de las protecciones sociales y el progreso social en Colombia 2000-2018

Ricardo Antonio Sánchez Cárcamo



Línea Temática 1.

Riqueza, dominación y reproducción de la desigualdad



Éticas do desenvolvimento, acumulação e centralização de capital.

Daniel Bin¹

Resumo

A associação mais célebre entre um princípio ético e capitalismo associa o espírito deste à noção de predestinação do protestantismo. Do lado oposto, coloca-se a noção marxista, que mereceu de seus detratores a caracterização de ideologia. Mas outra ideologia decorre do fato que aqueles que assim acusam o marxismo obviamente não fazem o mesmo com os próprios princípios éticos. Este foi o caso dos pioneiros do liberalismo. Para discutir essa questão, parto da análise que fez Ellen Meiksins Wood sobre um aspecto importante do surgimento da propriedade capitalista no contexto do aparecimento do capitalismo agrário. Este, além da violência dos cercamentos, contou com uma ética com força suficiente para seguir sendo empregada até os dias de hoje. Trata-se da ética do melhoramento, que se instalou a partir de uma concepção típica do momento do desenvolvimento do capitalismo em que a produtividade do trabalho se tornara o imperativo mais relevante, a ponto de então fundamentar novas concepções de direitos de propriedade.

Palavras chave

Desenvolvimento; Desposseções; Ética; Melhoramento; Neoliberalismo.

Introdução

A associação mais célebre entre um princípio ético—termo aqui empregado em sua perspectiva utilitarista vis-à-vis àquela baseada em direitos, dentro da teoria social (O'Neill, 1996)—e capitalismo associa o “espírito” deste à noção de predestinação difundida pelo protestantismo. A *ética protestante*, de Max Weber, tinha um objetivo explicativo que, de forma não exaustiva, buscava identificar motivações para o desenvolvimento da empresa capitalista. Não era parte de sua empreitada uma normatividade explícita, afinal Weber defendia que o cientista social deveria—áí ele foi explicitamente normativo—ser neutro do ponto de vista axiológico. Para ele, os problemas das ciências sociais não eram problemas de valor, mas tinham relação com valores conforme a interpretação filosófica que precedesse à seleção e constituição empírica do problema (Weber, [1917] 2001).

A controvérsia da neutralidade quanto a princípios éticos acompanha o desenvolvimento das ciências sociais até os dias de hoje, quando chegamos a uma divisão que,



simplificando, coloca de um lado os cientistas pretensamente ocupados tão só com o conhecimento e, de outro, aqueles que visam a alguma causa. Para estes, o conhecimento seria um meio a serviço da construção de uma outra sociedade; para os supostamente neutros, a ciência seria um fim em si mesmo. Na sociologia, por exemplo, esse debate opõe ao pensamento weberiano o marxista, que, a despeito da tentativa de combater ideologias, mereceu de seus detratores a caracterização de ideologia. Essa alegada contradição no pensamento de Marx se resolve quando lembramos que seu alvo, mais do que a ideologia capitalista, era o próprio capitalismo.

Mas uma contradição um tanto mais difícil ser solucionada decorre do fato de que aqueles que acusam o marxismo de ideologia obviamente não são capazes de fazer o mesmo com suas próprias ideias. Este é o caso dos fundadores do liberalismo e, possivelmente mais ainda, dos seus herdeiros contemporâneos. Para sustentar essa hipótese, tomo como ponto de partida a análise que fez Ellen Wood (2002) acerca do surgimento da propriedade capitalista no contexto do aparecimento do capitalismo agrário. Este, além da violência dos cercamentos, contou com uma ética de tamanha força que nem o tempo que alcança nossos dias foi capaz de enfraquecer. Trata-se da ética do *melhoramento*,² que segue fortalecida justamente por uma concepção típica daquele momento inaugurador do capitalismo, quando a produtividade do trabalho tornara-se o imperativo mais relevante, a ponto de se inserir em novas concepções de direitos de propriedade (Wood, 2002).

A ética do melhoramento

A agricultura inglesa do século XVI, distintamente da francesa, padecia de mecanismos políticos e coercitivos de extração, restando-lhe por isso o recurso a mecanismos fundamentalmente econômicos. Disso resultou um arranjo onde tantos donos de terras como arrendatários passaram a se preocupar com o que chamavam melhoramento, ou seja, com “a intensificação da produtividade da terra para o lucro” (Wood, 2002, p. 106). Nessa época, o termo melhorador já estava firmemente fixado na linguagem como indicativo de alguém que fazia a terra produtiva e lucrativa, especialmente cercando ou passando a cultivá-la (Wood, 2002).

Mas o termo significava mais do que novos ou melhores métodos e técnicas de cultivo. Engendrava, de modo ainda mais significativo, novas formas e concepções de propriedade e a eliminação de velhos costumes e práticas que concorressem contra o uso mais produtivo da terra (Wood, 2002). O camponês, por exemplo, tinha de ser



eliminado, pois poderia manter-se na terra e ali desenvolver atividades de produção marginais que não maximizassem a lucratividade no curto prazo (Wallerstein, 2011). Por isso que entre os séculos XVI e XVIII foi crescente a pressão pela extinção do direito consuetudinário, que interferia na acumulação capitalista. Assim, os cerceamentos não envolveram apenas a instalação de cercas físicas, mas a extinção de direitos de uso comum, dos quais muitas pessoas dependiam para sobreviver (Wood, 2002).

Para Ellen Wood, o que se estabeleceu naqueles primórdios do capitalismo agrário foi uma clara oposição entre, de um lado, o costume, em especial o uso comum da terra, e, de outro, os princípios do melhoramento. Em termos práticos, isso repercutiu ainda no privilégio dado ao segundo conjunto de princípios durante contendas judiciais. Também novas concepções sobre propriedade começaram a ser teorizadas de forma mais sistemática. O exemplo mais emblemático disso foi, continua Wood, o *Segundo tratado sobre o governo*, de John Locke. Ali, a conexão entre produtividade e direito de propriedade pode ser sintetizada na ideia de que pessoas adquirem esse direito sobre um objeto ao agregar-lhe valor. Segundo o próprio Locke,

embora a terra e todos os seus frutos sejam propriedade comum a todos os homens, cada homem tem uma propriedade particular em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho de seus braços e a obra das suas mãos, pode-se afirmar, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire da natureza no estado em que lho forneceu e no qual o deixou, mistura-se e superpõe-se ao próprio trabalho, acrescentando-lhe algo que pertence ao homem e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, agregou-lhe com seu trabalho um valor que o exclui do direito comum de outros homens (Locke, [1690] 2002, p. 30; grifos adicionados).³

Numa palavra, para Locke a propriedade comum era aquela do estado da natureza, que, assim, estaria à disposição de qualquer um que pudesse agregar-lhe valor por meio do trabalho. Ellen Wood assinalou haver algo de atrativo nessa ideia, que defendia ser o trabalho a fonte do valor e, como isso, a base da propriedade particular. Mas ela também estranhou essa mesma associação ao alertar que não há correspondência direta entre trabalho e propriedade. Isso porque uma pessoa pode apropriar-se do trabalho alheio—de alguém que ela empregue, por exemplo—e, com o produto desse trabalho, adquirir um direito de propriedade. Por isso que para Wood a questão fundamental em Locke não era o trabalho humano em si, mas o seu emprego lucrativo. Nesse sentido, não era qualquer valor que estava em questão, mas sim o valor de troca.



Também não havia por parte Locke qualquer consideração quanto à diferenciação entre trabalho próprio e trabalho alheio, os quais colocava no mesmo nível. Por exemplo, quando dizia que

“o capim que o meu cavalo pastou, a turfa que o criado cortou, o minério que extraí em qualquer lugar onde a ele tenho direito comum com outros tornam-se minha propriedade” (Locke, [1690] 2002, p. 31; grifo adicionado). Para Locke, “o senhor que coloca sua terra em uso produtivo, que a melhora, mesmo que o faça por meio do trabalho de outrem, está sendo industrioso,4 não menos—e talvez mais—que o servo” (Wood, 2002, p. 112; grifo no original).

Faço duas considerações fundamentais para o que veremos mais adiante—especificamente sobre a força ideológica da ética de melhoramento—mas que merecem destaque desde já. A primeira, assinalada pela própria Ellen Wood, refere-se à capacidade que teorias têm de servir à legitimação para expropriações, sejam elas domésticas, como nos cercamentos, ou internacionais, como na colonização. Segundo Wood, Locke não foi o primeiro a sugerir que a propriedade derivaria do trabalho produtivo. O que distingue a sua teoria é a associação do trabalho com a criação de valor de troca, donde derivaria o direito à propriedade (Wood, 2002). Isso pôde, continua Wood, ser utilizado para defender os cercamentos de terras não lucrativas tanto dentro da Inglaterra como em territórios coloniais.

Aqui destaca-se ainda o papel do estado. Como disse Locke ([1690] 2002, p. 38), “o grande mérito de um governo est[aria] no aumento das terras e no seu bom aproveitamento”. Significativa era a sua queixa sobre o então estado de coisas na América, onde

várias nações ... têm abundantes terras mas são carentes de todos os confortos da vida. A elas a natureza forneceu tão liberalmente quanto a qualquer outro povo todas as condições para a abundância, isto é, solo fértil, capaz de produzir em quantidade qualquer alimento, agasalho e diversão; entretanto por falta de benfeitorias pelo trabalho não possuem nem um centésimo das conveniências de que gozamos. E lá, um rei de território grande e fértil se alimenta, mora e veste-se pior que um trabalhador diarista na Inglaterra (Locke, [1690] 2002, p. 37).

A segunda consideração que antecipo toca na noção de indivíduo. Esta é mais do que uma categoria metodológica em torno da qual veio a ser construído o pensamento econômico hegemônico que vigora até os dias de hoje. Ali, o indivíduo é tido como uma espécie de categoria moral capaz de nomear portadores legítimos do direito tanto de



dizer como de executar aquilo que alegadamente trará o bem a todos. Foi justamente o que fez Locke. Para ele, o melhorador seria um benfeitor, inclusive para os mais pobres. Mais do que isso, as ações desse suposto benfeitor engendrariam princípios universais, pois

aquele que toma posse da terra pelo trabalho não diminui, mas aumenta as reservas comuns da Humanidade. As provisões para o sustento da vida humana produzidas em um acre de terra cercada e cultivada—na pior das hipóteses—são dez vezes mais do que pode produzir um acre de terreno de igual fertilidade aberto e comunitário ...; portanto pergunto se nas florestas selvagens, ou nas planícies incultas da América, abandonadas à natureza, sem qualquer melhoramento, lavra ou cultura, mil acres produzem para os habitantes necessitados e pobres tantas provisões como dez acres de terra igualmente fértil em Devonshire, onde são bem cultivadas (Locke, [1690] 2002, p. 35; grifos adicionados).

O pensamento de Locke bem se encaixa naquilo que Pierre Bourdieu chamou de doxa. Trata-se esta de “um ponto de vista particular, o ponto de vista dos dominantes, que se apresenta e se impõe como ponto de vista universal” (Bourdieu, [1996] 2011, p. 120). Mas nas palavras de Locke, mais do que o direito de dizer o que é o universal e de agir de acordo, o que cabe ao melhorador é uma espécie de missão divina. Para ele,

Deus, ao dar o mundo a todos os homens, comunitariamente, ordenou-lhes também que trabalhassem; e a dificuldade da condição humana também o exigia. Tanto Deus como a própria razão lhes ordenava[m] dominar a terra, isto é, melhorá-la para benefício da vida e fecundá-la com algo que lhes pertencesse, o próprio trabalho. Aquele que, obedecendo a esta injunção divina, dominou, lavrou e semeou parte da terra, agregou-lhe com isso algo que era seu, a que ninguém mais tinha direito, nem podia, sem causar dano, tirar dele (Locke, [1690] 2002, p. 32).

O que resultou desse arcabouço filosófico, mas com consequências práticas importantes, foram as seguintes premissas: i) a alta concentração de domínio e propriedade de terras associada à alta produtividade; ii) o uso comum da terra associado ao desperdício de cultivo; iii) a justificação de expropriações de terras comuns em função desse desperdício; e iv) o princípio do melhoramento com vistas ao comércio lucrativo tendo precedência sobre outros princípios e direitos de propriedade, fossem eles baseados no costume ou na subsistência (Wood, 2002). A partir daí—e veremos em seguida que isso vem até os nossos dias—, princípios econômicos adquiriram um significado moral, quase religioso. Assim como os melhoradores e cercadores de Locke



estavam concedendo valor adicionado às pessoas que eles removeram, ou seja, efetivamente *criando* valor e com isso dando algo à comunidade, em vez de retirando, também o colonizador, ao expropriar populações locais, não estava roubando povos dominados, mas sim ampliando o bem comum (Wood, 2002).

Éticas do melhoramento contemporâneas

Indício da permanência das teses de Locke pode ser percebido naquilo que seria uma versão contemporânea da ética do melhoramento. Trata-se da ideologia do empreendedorismo, cujo retorno econômico decorre da capacidade de fazer um invento lucrativo no mercado (Jones & Murtola, 2012). Por isso, o que faz o hoje empreendedor é em certa medida similar ao que fazia o então melhorador, termo que, conforme vimos acima, designava aquele que fazia a terra produtiva e lucrativa. A analogia ao cercamento decorre da expropriação do bem comum que essa ideologia disfarça quando nega acesso alheio a esse bem, sob a alegação de ser ele criação exclusiva de quem empreende (Jones & Murtola, 2012).

Assim como o melhorador, de Locke, o empreendedor se distingue dos demais membros da sociedade por meio da ação. A grande maioria é a aquela formada pelos que supostamente não agem, consideração que aliás independe da constatação se a estes últimos é negada a possibilidade de agir, por exemplo, devido à falta de acesso a meios próprios de produção. Aqui, um dos pressupostos é que qualquer um ou uma pode empreender, bastando motivação e condições para tal. É justamente essa a distinção da qual parte Joseph Schumpeter ([1928] 2011), que, ao definir a função empreendedora, assinala que em todas esferas da vida social observa-se a distinção entre líderes e liderados. Para ele, a essência da classificação que coloca alguns no primeiro grupo é uma postura de iniciativa prática, ou seja, de decisão do que deve acontecer bem como a sua execução.

Segundo Schumpeter, um período econômico é sempre similar ao antecedente. Isso se deve, diz ele, primeiramente ao fluxo circular contínuo dos tempos de produção e de consumo. Deve-se também ao fato de atores econômicos abordarem possibilidades sob a pressão das necessidades cotidianas. Para tanto, valem-se de uma mentalidade que muda lentamente, mantendo os mesmos métodos de produção, hábitos de negócios e preferências, bem como as mesmas relações com clientes, fornecedores e competidores. No entanto, prossegue Schumpeter, há três meios pelos quais pode dar-se a transição da economia desse estado para um mais desenvolvido: i) por meio do



crescimento contínuo, em particular da população e dos meios de produção; ii) quando ocorrem eventos extraeconômicos que permeiam a economia, como eventos da natureza, sublevações sociais ou intervenções políticas; e iii) quando indivíduos reconhecem e levam a cabo novas possibilidades, dentre as dadas circunstâncias, que vão além da experiência econômica e da rotina já familiar.

Chama atenção nessa idealização o ativismo que transparece quando Schumpeter diz que “o terceiro tipo de desenvolvimento é de longe o mais importante; mais, é o caso que os dois primeiros tipos se tornam parcialmente efetivos por meio [dele]” ([1928] 2011, p. 244). Aqui o empreendedor, que é o agente do terceiro tipo de desenvolvimento econômico, é mostrado como, senão capaz de suplantar limites sociais ou da natureza, o único capaz de aproveitar as oportunidades que se lhe apresentam. Para Schumpeter, a função empreendedora é nada mais que a função de líder na esfera da economia. E ainda que essa liderança nunca possa ser localizada de forma pura em indivíduos concretos, o empreendedor—seja qual for o nível de análise, o individual ou algum coletivo—é o protagonista do desenvolvimento econômico.

Com pouco esforço de abstração, essa idealização nos faz lembrar de Locke quando insinuava que o melhorador teria uma missão, que, atingida, faria dele um benfeitor da humanidade. Esse tom hiperbólico não aparece em Schumpeter, mas se tomarmos o termo desenvolvimento econômico considerando a carga ideológica que o mesmo evoca até os dias de hoje, bem como o protagonismo que Schumpeter atribui ao empreendedor no terceiro tipo de desenvolvimento, veremos alguma proximidade com o pensamento de Locke. Imaginando que, “de um ponto de vista subjetivo é mais difícil fazer algo novo do que algo familiar”, o empreendedor enfim aparece como a figura capaz de superar as dificuldades de um estado de coisas em que “o trabalhador se opõe a novos métodos, o consumidor a novos produtos, e a opinião pública, a administração pública, a legislação, e os credores se opõem a novas formas de instituições⁵” (Schumpeter, [1928] 2011, p. 245).

É importante, no entanto, chamar a atenção também para aquilo que há de passivo na postura do empreendedor. Se por um lado é ele quem dispara movimentos geradores de desenvolvimento, por outro, isso pode resultar também de uma oportunidade que se lhe apresenta—daí um certo grau de passividade. A postura ativa dar-se-á na sequência, com a percepção da oportunidade e, mais ainda, com a implementação de medidas que a tornem produtiva. Será sempre difícil estabelecer uma linha divisória



entre o momento em que a oportunidade aparece ao empreendedor—postura passiva— e o momento a partir do qual ele a reconhece e começa a implementar ações para o seu aproveitamento—postura ativa. Talvez por isso Schumpeter parecesse não estar preocupado com essa noção de passividade, pois aquilo que se apresenta ao empreendedor seria subsumido pela ação, que enfim é o que daria sentido à própria oportunidade.

A esse aspecto da análise equivale dizer que um fenômeno só se torna oportunidade quando o empreendedor a reconhece com tal. Parece que, em relação àquele pensamento de Marx sobre homens fazerem a sua própria história dentro de certos limites, Schumpeter acreditava ser possível fazê-la quando fissuras nesses limites fossem percebidas ou neles fossem provocadas. Por isso que *novos* é o termo comum às cinco tarefas que, para Schumpeter, sintetizam aquilo com que a liderança econômica se ocupa, a saber: i) produção e implementação de *novos* produtos ou de *novas* qualidades de produtos; ii) introdução de *novos* métodos de produção; iii) criação de *novas* formas de organização industrial; iv) abertura de *novos* mercados; e v) abertura de *novas* fontes de suprimentos.

Considero importante fazer uma separação entre essas cinco tarefas de modo a diferenciar aquelas que estariam mais próximas daquelas que estariam mais distantes da ação imediata do empreendedor. Neste ponto, meu objetivo é destacar o lugar da política, que pode ser tão mais necessária quanto mais os fenômenos socioeconômicos se afastem do raio de ação do empreendedor. Nesse sentido, tomo as três primeiras tarefas como partes da esfera mais próxima, e as duas últimas como partes relativamente mais afastadas da ação imediata do empreendedor, seja ela individual ou mesmo aquela ação de um nível qualquer de agrupamento social. Começamos pelo segundo grupo, onde o destaque é a questão política, deixando para a sequência o primeiro grupo de tarefas, onde o que destaco é a figura da inovação em si.

O empreendedor, já vimos, é um líder na esfera da economia, que, sublinhe-se, não é historicamente desconectada da esfera política. O próprio Schumpeter tratou disso ao frisar que o terceiro meio de desenvolvimento econômico—empreendedorismo—passa por reconhecer e levar adiante as oportunidades apresentadas pelos outros dois meios—crescimento e eventos extraeconômicos. Ocorre que a ação empreendedora não é tão imediatamente exequível para a abertura de novos mercados ou de fontes de suprimentos quanto é para a inovação em produtos ou métodos de produção. Para



aquelas, a ação de mediadores entre capital e trabalho, ou mesmo entre outros agrupamentos sociais, aparece como uma necessidade. Aqui é de ajuda retomar o próprio Schumpeter quando, como já vimos, diz que a liderança nunca pode ser localizada de forma pura em indivíduos concretos. Com isso, ele reconhece que aos estados pode caber essa função. Nas tarefas empreendedoras de abertura de novos mercados ou de novas fontes de suprimentos, a função de liderança pode caber aos estados-nacionais, sendo os seus exemplos mais claros o colonialismo e o imperialismo.

Tomemos agora o primeiro grupo de tarefas com as quais se ocupa a liderança econômica nos termos de Schumpeter. Aqui o que se destaca é inovação, que aliás, é o instrumento específico do empreendedorismo (Jones & Murtola, 2012). À luz do que já vimos, pode-se dizer que a inovação surge como mais uma ética, ao lado da do melhoramento. O imperativo socioeconômico é inovar, e certa ideologia dirá que isso é de interesse universal, capaz de trazer melhorias nas condições de vida para todas e todos. Há aqui uma contradição, pois no capitalismo a inovação em si engendra desigualdade econômica, visto que o que faz aquele que inova é diferenciar-se dos demais e, com isso, apropriar parcelas de mais-valia via *rent*.⁶ Vejamos como isso se dá e entenderemos porque é preciso inovar; entretanto, entenderemos também porque inovação não é uma categoria universal.

Mais uma vez a questão não é econômica *stricto sensu*, mas sim ideológica, num primeiro momento. Ela revela ainda uma certa configuração de relações sociais que se sustentam em preceitos legais, mais especificamente no direito de propriedade que proporciona lucros tipicamente originários de monopólio. Ocorre que o que é novo é monopólio; ele deixa de ser monopólio quando perde o status de inovação, ou seja, quando seu acesso e uso se disseminam em alguma medida.

Segundo Wallerstein (2000), sistema histórico algum precedente ao atual jamais foi baseado em uma teoria do progresso, de um progresso inevitável, aliás. Mas modernidade, prossegue Wallerstein, como tema central universalizante, prioriza justamente a novidade, a mudança, o progresso, o que bem se adequa às necessidades do capitalismo. Este, visto como um sistema, requer, além de movimento de capital e força de trabalho, a constante evolução da organização da produção (Wallerstein, 2000). Este último requisito traz à baila a noção de inovação econômica, cuja consequência é uma enorme ênfase do sistema capitalista mundial nas “virtudes da ‘novidade’” (Wallerstein, 2000, p. 270).



Vimos logo acima que é justamente a inovação o instrumento específico do empreendedorismo, cujo retorno econômico se baseia na capacidade de fazer um invento lucrativo no mercado (Jones & Murtola, 2012). Esse retorno, contudo, tem a característica fundamental de ser um lucro decorrente de monopólio, visto que a inovação é, por definição, de acesso restrito. Ela viabiliza a inserção do empreendedor nos fluxos de capital e trabalho ao mesmo tempo que nega o acesso alheio àquilo que se alega ser criação exclusiva do empreendedor (Jones & Murtola, 2012). Visto que na economia capitalista quanto maior foi a competição mais baixa será a taxa de lucro, não é difícil perceber a motivação para inovar. Isso que permite obter um monopólio que temporariamente atuará contra a tendência de queda dessa taxa. A inovação é uma das muitas empreitadas que se insere na lógica tal que “capitalistas não querem competição, mas monopólio. Eles procuram acumular capital não via lucro, mas via *rent*. Eles não querem ser burgueses, mas aristocratas” (Wallerstein, 2000, p. 339).

Práticas de melhoramento e suas sustentações éticas

O capitalismo histórico encontra-se em estágio no qual não são apenas formas clássicas de expropriação que se desenvolvem com aquele mesmo objetivo do chamado melhoramento. No entanto, assim como em momentos pretéritos, é o estado que segue como o braço político principal do capital. Conforme assinalou James O'Connor (2002), o estado capitalista cumpre duas funções básicas: acumulação e legitimação. Ao estado cabem criar ou manter as condições para que sejam possíveis, de um lado, a acumulação e, de outro, a harmonia social. E um dos mecanismos utilizados para tal é a política fiscal, por meio da qual gastos estatais, nos termos de O'Connor, assumem as formas capital social ou gasto social. No primeiro caso, são exemplos os investimento estatais em infraestrutura econômica; no segundo, os gastos em políticas de bem-estar.

Ocorre que as duas funções descritas por O'Connor restringem-se ao plano material—gasto estatal—da ação do estado. Tal ação, no entanto, deve estender-se também ao plano ideológico, que igualmente dá sustentação às relações entre classes. Numa palavra, além de condições físicas de execução, medidas econômicas demandam justificações políticas. Maiores serão as chances de implementação se políticas ditas públicas forem apoiadas em algum princípio ético que lhes conceda feições de universalidade. E é justamente isso que tem ocorrido nesta fase mais recente da economia brasileira.



Claro que não há novidade em notar que o estado capitalista se apresente como realizador de interesses universais. Isso, contudo, não elimina a necessidade de analisar como ele o faz, ou seja, de analisar a questão em termos concretos. Por isso, delimito historicamente esta análise elegendo—certamente com algum grau de arbitrariedade—algumas medidas ditas modernizantes que foram adotadas a partir do início dos anos 1990. A primeira que destaco é o Plano Real, que além de debelar a hiperinflação da época, instituiu a atual moeda do país, o real.

Já nos preparativos daquele plano de estabilização, políticas relevantes foram em boa medida sustentadas por—ou ao menos vieram acompanhadas de—justificações éticas que visavam a atribuir-lhes um pretense caráter universal. Uma delas foi a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), para o qual declarou-se o “objetivo de *saneamento* financeiro da fazenda pública federal e de estabilização econômica”.⁷ Concretamente, o FSE significou a suspensão da obrigatoriedade constitucional de gastos em educação, saúde e assistência social equivalentes a 20% do total até então vinculados à arrecadação tributária federal.⁸ Apesar da previsão na emenda de criação do FSE de que os recursos seriam “aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais”, a consequência imediata foi justamente diminuir a obrigatoriedade de gastos nessas políticas de bem-estar.

Aqui o caráter ideológico de políticas alegadamente universais é fundamental para entender como ocorreu aquela desvinculação. Desde meados dos anos 1980 o Brasil convivia com a instabilidade econômica e, de modo mais específico, com altas taxas de inflação. Esta, aliás, vinha sendo inculcada nas representações sociais como o principal problema do país, em especial para os mais pobres. Estes, é correto dizer, não tinham meios de se proteger da perda de poder de compra da moeda como dispunham aqueles com acesso ao mercado financeiro. Assim, poderia ser apresentado como legítimo o ato de reduzir gastos sociais com vistas ao alegado objetivo de “saneamento” da situação fiscal, esta tida pelo pensamento econômico hegemônico como a principal causa da inflação.

A desvinculação viabilizava uma expropriação—neste caso, de recursos públicos—que, se não visava a transferir ativos diretamente para quem pudesse torná-los lucrativos à *la* Locke, visava a *melhorar* a situação econômica do país. Era o país que se tornaria lucrativo, como de fato ocorreu de modo mais significativo para as classes financeiras.



Indicativo desse resultado é que a média anual da taxa real de juros elevou-se de 0,1% para 10% entre os períodos 1970–1994 e 1995–2015 (Bin, 2017a). O próprio Plano Real, para o qual o FSE foi preparativo, seguia essa lógica, ao menos em termos das justificativas utilizadas com vistas a conferir-lhe legitimidade.

Segundo Geisa Rocha (2002), era premissa do Plano o potencial de criar um ambiente atrativo para investimentos estrangeiros produtivos. Para isso, além das altas taxas de juros, o governo brasileiro encampou as ideias de liberalização, desregulamentação e privatização. Desenvolver a economia doméstica conferiria o caráter universal justificador tanto ao Plano Real como a outros mecanismos de expropriação, destacadamente os juros altos. Enfim, as políticas que se desenvolveram em seu entorno se inseriam em uma lógica de modernização. Às vésperas de sua posse como presidente da República, o então senador Fernando Henrique Cardoso, ao referir-se ao legado desenvolvimentista da era Vargas, já dissera que aquela herança “atrapalha[va] o presente e retarda[va] o avanço da sociedade”.⁹

Das políticas dos anos 1990, a que talvez mais se aproxime da ética do melhoramento é a das privatizações. Nem sempre realizadas a preços correspondentes aos valores que incorporavam, assumiram, nestes casos, uma lógica de expropriação. A legitimidade de um processo de privatização também dependeu da referida ética do melhoramento ao sustentar-se na ideia de que a firma privada seria sempre mais eficiente que a sua congênere estatal. Foi esse o espírito, por exemplo, do Programa Nacional de Desestatização (PND), de 1990, que tinha dentre seus objetivos “reordenar a posição estratégica do estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades *indevidamente exploradas* pelo setor público” e “contribuir para *modernização* do parque industrial do país, *ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade* empresarial nos diversos setores da economia”.¹⁰

O benefício universal alegado como potencial decorrente da medida partira da premissa de que privatizada—e, por isso, mais eficiente e produtiva—a firma outrora estatal passaria a entregar bens e serviços mais baratos aos consumidores, lucros maiores aos acionistas e mais em impostos ao estado. Lançado em um contexto neoliberal e de financeirização da economia, o mesmo PND visava também a “contribuir para o *fortalecimento* do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da *democratização* da propriedade do capital das empresas que integra[ssem] o programa”.¹¹ Note-se que até mesmo a uma tosca noção de democracia



apelou-se no sentido de conferir uma legitimidade baseada na ideia—uma ideia falsa, saliente-se—de que qualquer um ou uma poderia ser acionista da empresa a ser privatizada.

Privatizações podem assumir várias formas, não se restringindo à alienação de ativos estatais, que é o fenômeno normalmente associado ao termo. Uma vez que os estoques de propriedades estatais se reduzem, e que é da lógica do capitalismo a expansão constante, a tendência é que outros bens—não apenas os estatais, mas também eles—sejam objetos de expropriação. Isso pode ocorrer, por exemplo, com espaços de uso comum, reproduzindo o que ocorria na época dos cercamentos. Assim, espaços que ainda não tenham sido objeto de capitalização passam a ser alternativas de investimento face à insuficiência de opções capazes de absorver os capitais excedentes. Locais outrora menos atrativos tornam-se potenciais fontes de lucros, seja via aumento de preços imobiliários ou por meio da produção material nesses novos espaços. São movimentos similares àqueles reclamados por Locke em sua teoria da propriedade.

Movimentos dessa natureza também foram analisados por Marx (1990 [1890]), sob a denominação de acumulação primitiva. Rosa Luxemburgo (2003 [1913]), diferentemente de Marx, destacou o caráter permanente daqueles fenômenos, visto que o capital não teria como resolver suas crises via mecanismos internos. Foi esse o ponto de partida para o conceito de acumulação por despossessão de David Harvey (2003), que no entanto criticou a ideia de exterioridade das fontes de solução para crises capitalistas. Para ele, aquilo que Luxemburgo chamava de externo seria, de fato, orgânico ao capitalismo. Além disso, todas as características de acumulação primitiva mencionadas por Marx seguiriam presentes. Sem adentrar nessas controvérsias teóricas, fato é que despossessões seguem sim até os nossos dias. No entanto, elas não se restringem aos espaços agrícolas, ainda que estes pareçam os mais salientes. Também—e talvez principalmente, se considerarmos os volumes de capitais mobilizados—em áreas urbanas, mecanismos típicos da época dos cercamentos continuam a acontecer, assim como reproduzem-se as justificativas que buscam dar-lhes legitimidade.

No caso do Brasil, destaco fenômenos relacionadas à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016. Medidas que, em termos declarados visavam a preparar cidades brasileiras para as competições esportivas, em termos substantivos



respondiam ao objetivo primeiro de expansão do capital. Em fins de 2015, organizações da sociedade civil relatavam que na cidade do Rio de Janeiro, mais de 4 mil famílias haviam sido removidas de suas casas e outras 2,5 mil estavam sob a mesma ameaça para dar lugar a construções relacionada aos chamados megaeventos.¹² Já nas palavras do então prefeito do Rio, “o legado [da] Olimpíada ser[ia] para a população da cidade”, que passaria contar com “linhas de BRTs, VLT e metrô, revitalização de áreas abandonadas, projetos de saneamento”.¹³ Já antes disso, quando o Rio ainda concorria como outras cidades para sediar os Jogos Olímpicos, estudo encomendado pelo Ministério do Esporte estimara que o evento poderia movimentar US\$ 51 bilhões e criar 120 mil empregos.¹⁴ Enfim, os Jogos melhorariam a vida e a economia.

Em processos dessa natureza, já vimos, destaca-se a participação do estado, que continua atendendo à reivindicação de Locke ([1690] 2002, p. 38) quando avaliava que “o grande mérito de um governo está no aumento das terras e no seu bom aproveitamento”. Mas o papel do estado—também já vimos isso—não se resume às questões materiais, como a construção de aparelhos urbanos, concessão de financiamentos subsidiados ou isenções tributárias, como foi o caso das Olimpíadas de 2016 (Bin, 2017b). Cabe-lhe também a sustentação ideológica da expansão capitalista. No caso específico, a ética do melhoramento aparecia de forma clara nas justificativas do governo brasileiro. Para ele,

a realização de megaeventos representa[va] para o país uma oportunidade para acelerar investimentos em infraestrutura e serviços, melhorando as cidades e a qualidade de vida da população brasileira. Os investimentos fortalece[r]iam o Brasil e seus produtos no exterior, além de incrementar o turismo no país, gerando mais empregos e negócios para o povo brasileiro.¹⁵

Conclusão

Neste trabalho tentei relacionar práticas de acumulação ou centralização de capital a éticas que guiam ações nesse sentido e orientam discursos ideológicos que visam a conceder legitimidade a essas práticas. Exemplo em que se percebe isso com mais clareza é a ética do melhoramento, defendida inicialmente por John Locke. Podemos sintetizar a lógica dessa ética com a seguinte fórmula: expropriar um meio de produção a quem não lhe adicionam valor para cedê-lo a quem o faça para que isso possa, alegadamente, reverter-se em benefício de todas e todos. Novas à época, um pouco



mais velhas em nossos dias, justificativas éticas como essa permanecem embalando cercamentos contemporâneos no estágio neoliberal do capitalismo.

A despeito do prefixo, o *neoliberalismo* guarda importantes semelhanças com o liberalismo dos tempos do surgimento do capitalismo. Se o liberalismo deu suporte ético para a consolidação do modo de produção, o neoliberalismo tem dado suporte semelhante para que o capital siga seu curso de centralização via despossessões. Por isso que aquele espírito que ajudou a embalar o surgimento do capitalismo agrário inglês, fundado no princípio do melhoramento com vistas ao lucro e em detrimento de outros princípios e direitos de propriedade, fossem eles baseados no costume ou em algum direito fundamental de subsistência, aquele mesmo espírito não ficou restrito à pré-história do capitalismo.

Nesse contexto, algumas éticas aparecem com efeitos práticos que se assemelham aos daqueles geralmente associadas ao que Marx chamou de acumulação primitiva e que, em nossos dias, podem ser indicadas como despossessões. Essa lógica é mais facilmente perceptível em relações diretas entre expropriados e expropriadores. Há que se pensar, contudo, que outras práticas e discursos podem engendrar fenômenos em que as mediações são tantas que se torna difícil percebê-las como expropriações. É o caso de certas políticas econômicas, que, ao mesmo tempo em que são apresentadas como se visassem a um melhoramento universal, podem engendrar nada mais que expropriações. Isso faz delas qualquer coisa, menos universais. É por conta de tudo isso que os cercamentos modernos guardam semelhança como os do passado também no que se refere a imprescindibilidade do estado.

É difícil imaginar como tentativas de expropriação como as descritas neste trabalho poderiam ser efetivadas sem o intermédio da estrutura que detém o monopólio legítimo do uso da força. Assim como são os estados-nacionais os responsáveis pelas armas que viabilizam o imperialismo, é o seu aparato repressivo que internamente exerce papel similar. Claro que o uso da força pode ser uma alternativa aos mecanismos de mercado quando este for suficientemente livre para que os atuais ocupantes de áreas visadas possam forçar um processo de barganha capaz de elevar os custos dos empreendimentos, por exemplo, com indenizações. Mas além das funções materiais, como o emprego da força, ou o uso da política fiscal para apoiar cercamento contemporâneos, cabe ao estado também dar justificações éticas aos empreendimentos. E isso, enfim, passa pela “eliminação de velhos costumes e práticas”



que impedem o “uso mais produtivo da terra” (Wood, 2002, p. 107) ou de qualquer outro meio de produção, ainda que esta seja para subsistência.

Notas

¹ Daniel Bin é professor associado do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília. É autor de *The politics of public debt* (Brill, 2020).

daniel.bin@unb.br

² *Improvement*, no original em língua inglesa.

³ Ellen Wood chama a atenção para o fato de que no argumento de Locke o agente é sempre o *homem*. Em uma dada passagem, Locke diz que “o marido e a mulher, embora tenham preocupações em comum, terão entendimentos diferentes, e assim, forçosamente terão também, em certos casos, vontades diferentes; com isso se faz necessário que a palavra final, isto é, a regra, seja definida de algum modo, cabendo este papel naturalmente ao homem, por ser mais capaz e mais forte” (Locke, [1690] 2002, p. 59).

⁴ *Industrious*, no original em língua inglesa.

⁵ *Establishments*, no original em língua inglesa. Dado o contexto de emprego do termo, considere mais adequada essa tradução. Estabelecimentos não seria totalmente inadequado, mas padece da abrangência de significado demandado, por exemplo, pela presença do termo legislação como uma das *instituições* que podem ou não assumir novas formas.

⁶ Optei por manter o termo em inglês por entender que o que mais se aproxima de sua tradução para o português, que é aluguel, não capta o significado mais amplo do termo, qual seja, de uma renda decorrente do acesso exclusivo a um bem do qual outros necessitem e que, por isso, estão dispostos a conceder ao proprietário parte dos frutos do seu próprio trabalho.

⁷ Brasil. Emenda constitucional de revisão n. 1, 1 mar. 1994; grifo adicionado.

⁸ Após sucessivas extensões, a medida chegou a sua forma atual, conhecida como Desvinculação de Receitas da União, que deve vigorar ao menos até 2023. Desde 2016, ela desvincula de gastos obrigatórios 30% basicamente das contribuições sociais, que são tributos coletados para financiamento da seguridade (Brasil. Emendas constitucionais n. 10, 4 mar. 1996; n. 17, 22 nov. 1997; n. 27, 21 mar. 2000; n. 42, 19 dez. 2003; n. 56, 20 dez. 2007; n. 68, 21 dez. 2011; e n. 93, 8 set. 2016).

⁹ Cardoso, F. H. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, ano XLIX, n. 160, 15 dez. 1994, p. 9187.

¹⁰ Brasil. Lei n. 8.031, 12 abr. 1990; grifos adicionados.

¹¹ Idem; grifos adicionados.



¹² Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro. *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*, 2015.

¹³ Paes, E. Jogos da inclusão. *Folha de S. Paulo*, 13 set. 2015, p. A3.

¹⁴ Costas, R. Rio 2016: Olimpíada atrapalha ou ajuda o Brasil em recessão? *BBC Brasil*, 4 ago. 2015. Disponível em:

http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150803_olimpiada_ru

¹⁵ Mattos, R.; Konchinski, V. Ao contrário do que diz Dilma, União põe R\$ 1,1 bi em estádios da Copa. *UOL*, 23 jun. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2GNPthf>

Referências

Bin, D. (2017a). A superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal. São Paulo: Alameda.

Bin, D. (2017b). Rio de Janeiro's Olympic dispossessions. *Journal of Urban Affairs* , 39 (7), 924-938.

Bourdieu, P. ([1996] 2011). Razões práticas: sobre a teoria da ação. São Paulo: Papius.

Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Jones, C., & Murtola, A.-M. (2012). Entrepreneurship and expropriation. *Organization* , 19 (5), 635-655.

Locke, J. ([1690] 2002). Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem extensão e objetivo do governo civil. São Paulo: Martin Claret.

Luxemburg, R. (2003 [1913]). *The accumulation of capital*. London: Routledge.

Marx, K. (1990 [1890]). *Capital: a critique of political economy* (Vol. 1). London: Penguin.

O'Connor, J. (2002). *The fiscal crisis of the state*. New Brunswick: Transaction.

O'Neill, J. (1996). Ética. In W. Outhwaite, & T. Bottomore (Eds.), *Dicionário do pensamento social do século XX* (pp. 278-280). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Rocha, G. M. (2002). Neo-dependency in Brazil. *New Left Review* , 16, 5-33.

Schumpeter, J. A. ([1928] 2011). Entrepreneur. In M. C. Becker, T. Knudsen, & R. Swedberg (Eds.), *The entrepreneur: classic texts by Joseph A. Schumpeter* (pp. 227-260). Stanford: Stanford University Press.

Wallerstein, I. (2000). *The essential Wallerstein*. New York: The New Press.

Wallerstein, I. (2011). *The modern world-system I: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Weber, M. ([1917] 2001). *Metodologia das ciências sociais, parte 2*. São Paulo; Campinas: Cortez; Editora da Unicamp.



Wood, E. M. (2002). The origin of capitalism: a longer view. London and New York: Verso.



A gestão neoliberal do comércio de rua: Um estudo comparado de duas metrópoles brasileiras

Felipe Rangel¹
Tarcísio Perdigão Araújo Filho²

Resumo

Em grandes cidades do Brasil, o comércio de rua foi historicamente percebido pelo Estado e por grande parte da população pelo prisma da ilegalidade/informalidade. A essa representação comum são associados os aspectos da insegurança, risco e desordem dos espaços e situação de marginalidade dos envolvidos, em sua acepção ambivalente: referindo-se tanto à distância em relação ao trabalhador formal, quanto à imagem de pessoas que desempenham atividades à margem da lei. Nos últimos anos, agências estatais em parceria com operadores do mercado têm colocado em marcha estratégias no sentido de “formalizar” essas atividades, buscando legitimar tais ações através das representações e discursos que enfatizam os supostos riscos e efeitos negativos que decorreriam dos mercados populares. Neste texto, nos proporemos a discutir essas estratégias, observando as contradições desses processos de formalização, que, de um lado, regularizam parte das atividades sob a lógica empresarial e, de outro, reforçam processos de marginalização sobre aqueles que não se enquadram nesse modelo empresarial de gestão. A discussão se fundamenta em pesquisas de caráter etnográfico realizadas nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Destacamos que, sob a justificativa da regulação e controle dos riscos, um processo específico de “acumulação por despossessão” tem ocorrido nesses mercados. Isso se dá na medida em que, através de mecanismos de regulação e transformação dos espaços físicos do comércio, grupos de comerciantes são expulsos dos seus locais de trabalho, em favor de interesses financeiros que se efetivam com o apoio dos aparelhos repressivos e regulatórios do Estado.

Palavras chave

Comércio de rua; Estudo comparado; Metrópoles brasileiras.

Introdução

A proposta deste artigo nasceu de um desentendimento, no sentido de Rancière (1996), como uma situação de palavra em que um dos interlocutores entende e, ao mesmo tempo, não entende o que diz o outro. No caso, esse desentendimento se deu em torno da noção de “comércio popular”. Mais especificamente no que se refere à análise do trabalho nesse universo. Durante algum tempo, os autores deste texto debateram suas



pesquisas sobre as transformações do trabalho no comércio popular – frente às tentativas de regulação e confinamento do comércio de rua em galerias e shoppings – e parte importante dos resultados apontava para situações relativamente distintas.

De um lado, a partir de pesquisa em Belo Horizonte, Araújo filho (2018; 2019) tem analisado as práticas e trajetórias sócio-laborais dos *toreiros*, vendedores ambulantes que reiteradamente ficam de fora destes processos de formalização e mantêm-se trabalhando nas ruas à revelia da fiscalização. Parte importante do argumento aponta para aspectos de resistência à lógica da regulação.

Quase em contraste, Rangel (2019) observou, a partir do contexto empírico de São Paulo, situações de adequação dos *comerciantes* a processos semelhantes de formalização do comércio popular, analisados sob a ideia de “empresarização” desses mercados. Ainda que, também neste contexto, fossem verificadas as desigualdades e exclusões produzidas por essas formalizações, ao mesmo tempo, mostrou-se generalizada a incorporação de um discurso empreendedor e de responsabilização individual por parte de seus sujeitos de pesquisa.

Contudo, ficou cada vez mais claro que a divergência nos resultados das pesquisas, devia-se menos a diferenças analíticas do que, obviamente, aos distintos objetos de estudo e às variações regionais. Foi preciso, então, “des-homogeneizar” (Crossa, 2016) o que tratávamos sob o termo “comércio popular”. De fato, o universo do comércio popular é constituído por uma gama de atividades que, diferentes entre si, estão conectadas e contribuem para o funcionamento desses mercados. Cada uma das diferentes atividades decorre de formas específicas de inserção e engajamento, e podem ser realizadas por perfis distintos de trabalhadores, o que dificulta tentativas de generalização sobre os sentidos atribuídos ao trabalho, seja entre os que resistem aos processos de formalização, seja entre os que aderem.

Entretanto, se cada contexto apresenta especificidades no que diz respeito à categorização das atividades, suas consequências têm oferecido pistas importantes sobre a ressignificação desse trabalho e o lugar que os mercados populares passaram a ocupar enquanto uma nova fronteira de investimentos. Nesse sentido, a partir do confronto entre essas distintas formas de engajamento no comércio popular, é possível delinear processos semelhantes que atravessam as estratégias público-privadas de controle e/ou disputa por esses mercados.



A partir disso, buscamos, neste texto, elaborar reflexões sobre as lógicas operantes em torno dos mecanismos contemporâneos de formalização da atividade de comércio de rua, a partir de duas experiências de pesquisas realizadas em grandes centros urbanos brasileiros: São Paulo e Belo Horizonte. Embora se trate de dois contextos distintos de trabalho de campo, no tocante ao objeto e ao contexto urbano, as pesquisas dialogam e oferecem elementos que se complementam. Para além de um esforço de comparação entre as duas realidades, interessa-nos, sobretudo, discutir os processos transversais de gestão do comércio popular que, sob a hegemonia da “racionalidade neoliberal” (Dardot; Laval, 2016), têm objetivado generalizar o modelo da empresa nesses mercados.

A generalização do modelo empresarial para a gestão dos mercados populares urbanos, principal aspecto transversal das estratégias de reordenamento do comércio informal em São Paulo e Belo Horizonte, fica evidenciada na ampliação dos negócios do Grupo UAI, que conecta os dois campos de pesquisa. Iniciando sua atuação com a criação de um shopping popular em Belo Horizonte e atuando fortemente junto à política municipal de confinamento do comércio de rua neste espaço, este grupo empresarial atualmente replicou o mesmo modelo de negócio para outras cidades do Brasil, inclusive São Paulo. A expansão desse modelo aponta para um novo repertório de ações sobre o ordenamento do comércio popular, cujo recurso de conversão do trabalho informal em “empreendedorismo popular” merece ser explorado.

Os achados das pesquisas serão explorados neste texto a partir três observações em comum: (1) os mecanismos contemporâneos de formalização são atreladas às operações de expulsão de vendedores de rua de seus locais de trabalho; (2) eles se concretizam principalmente através da transferência para os shoppings populares: espaços fechados, administrados geralmente por empresas privadas, que em parceria com o poder público, são geridas para este fim específico. Por último, (3) constata-se que o nicho de mercado dos shoppings populares, representado em nossas pesquisas pelo escalonamento dos negócios do grupo UAI, aponta para um processo mais amplo de investimento em “economias populares” como nova estratégia de acumulação.

Sobre os processos de formalização do comércio popular: A forma shopping

Em grandes cidades do Brasil, o comércio popular, especialmente aquele que se desenvolve nas ruas, foi historicamente percebido pelo Estado e por grande parte da população através da representação comum dos aspectos da insegurança, risco e desordem dos espaços. Nos últimos anos, o poder público em parceria com operadores do



mercado tem colocado em marcha estratégias no sentido de “formalizar” essas atividades, buscando legitimar tais ações justamente através dessa representação, que enfatiza os supostos riscos e efeitos negativos que decorreriam do comércio ambulante e dos mercados populares de rua. Temos assistido, então, à mobilização de grandes investimentos para a “modernização” dos mercados populares e “captura” do comércio ambulante, o que tem gerado impactos sobre o trabalho e possibilidades de renda daqueles que ganham a vida nesses circuitos comerciais.

Os discursos que orientam as ações de incidência sobre os mercados populares partem de diferentes questões (propostas de revitalização urbana, segurança pública, combate à informalidade) que convergem no mesmo ponto: a necessidade de ordenar essas atividades comerciais de modo a controlar determinados “ilegalismos” – no sentido de Foucault (2010) – verificados nessas atividades. Ao mesmo tempo – e este é o elemento novo nesses processos –, são identificadas as possibilidades econômicas naquilo que antes era visto quase exclusivamente sob o prisma da precariedade.

Logo, a partir da chancela estatal a determinadas formas de exercício dessas atividades e do crescente interesse empresarial em sua gestão, pode-se argumentar que não se trata mais de enquadrar o comércio popular apenas como um problema urbano, fiscal e trabalhista, mas de enxergar nesses mercados possibilidades de investimento e lucro.

Isso demonstra o reconhecimento de que estamos diante de um universo com uma circulação substantiva de riqueza. E isso não se restringe apenas à distribuição e escoamento de produtos em si, de origem variada e indiscernível – que podem ser resultados de contrabando, de trabalho escravo ou tão “legais” quanto em qualquer grande empresa capitalista “formal”. A riqueza produzida ali também está relacionada consequentemente a toda a rede de produção e serviços especializados nas zonas de “turismo comercial” – como o centro de São Paulo e o Hipercentro de Belo Horizonte - que movimentam circuitos de pessoas e mercadorias, serviços de transporte, hotéis, restaurantes, mercados financeiros e imobiliários, etc.

Nos últimos anos, podemos observar a multiplicação de shoppings populares em todas as regiões do Brasil, como mostram pesquisas registrando empreendimentos do tipo em Belo Horizonte (Lima, 2011; Araújo Filho, 2018), São Paulo (Freire da Silva, 2014; Rangel, 2019), Porto Alegre (Kopper, 2015a), no Polo do Agreste Pernambucano (Véras de Oliveira, 2013; SÁ, 2018), entre outros. Este tampouco é um fenômeno verificado apenas no Brasil. Um conjunto de estudos têm apontado estratégias de reordenamento dos



espaços de mercado associados ao consumo popular em diversos países, como na Argentina (Kopper, 2015b), México (Crossa, 2016), Equador (Bromley, 2002), Peru (Bromely; Mackie, 2009), Gana (Spire & Choplin, 2017) e também em países mais desenvolvidos, como demonstra Gonzales e Waley (2013) no caso de cidades inglesas.

Os shoppings populares são grandes espaços segmentados em lojas e boxes adaptados para a exposição e armazenamento das mercadorias a serem comercializadas. Esses novos empreendimentos são, em geral, resultado do investimento de grupos privados que, com o apoio do poder público, trazem a promessa de modernização do comércio popular, o que, supostamente, resultaria em benefícios coletivos. Como argumenta Araújo Filho (2018), o “abrigo” de vendedores ambulantes nos shoppings tem se operado discursivamente como método de inserção social pelo mercado, o que, supostamente, melhoraria as condições de trabalho de sujeitos percebidos como excluídos do assalariamento. Isso se daria através da conversão à “fantasmagórica” – tendo em vista a complexidade de definição precisa – condição de “trabalhador formal” ou donos de um “negócio formal”.

Vale lembrar que a transferência de ambulantes para espaços fechados não é o único modo possível de regularização de suas atividades, ou mesmo de formalização. Mesmo em Belo Horizonte ou São Paulo, ainda existem outros instrumentos institucionais previstos para o reconhecimento e assentimento do comércio de rua, como a distribuição de licenças, permissões temporárias, organização de feiras e “camelódromos” etc. Entretanto, o que se observa é a hegemonização da “alternativa” da inserção nos shoppings.

A justificativa para a construção desses empreendimentos combina limpeza urbana com a administração das atividades comerciais. Na prática, isso se dá através de alguma medida de formalização sob o pretexto da integração dos sujeitos à economia formal e de melhoria das condições de trabalho para aqueles que melhor se adaptam ao modelo de atividade empresarial e aos shoppings como local de trabalho. Ao mesmo tempo, observamos que isso tem se viabilizado em função da potencialidade de exploração econômica para proprietários, investidores e administradores dos centros comerciais.

A esses empreendimentos é associada a expectativa de atender demandas do poder público, de parte dos consumidores e de segmentos da sociedade quanto à segurança e organização dos espaços e reverter a representação histórica do comércio popular



urbano como espaços de sujeira, pobreza e precariedade das transações e dos produtos, oferecendo produtos, serviços e atendimento de qualidade. Nesse processo, não apenas os consumidores e investidores seriam recompensados nesse negócio rentável, mas também os próprios trabalhadores, agora tratados como empreendedores, comerciantes ou mesmo “lojistas³”.

A estas expectativas estão subjacentes discursos morais e políticos que legitimam ou deslegitimam estratégias e formas de trabalho, de maneira diferencial. Nesse sentido, a conversão dos camelôs em microempreendedores que alugam espaços nos shoppings supostamente implicaria em redução das atividades criminais no comércio – principalmente pela maior possibilidade de controle dos produtos falsificados – e em mudanças estéticas nesses mercados, associados à pobreza e à desordem.

É importante observar, porém, que os efeitos desses processos de regulação dos mercados populares não se verificam da mesma forma para todos os trabalhadores, visto que, como já mencionado, esse universo é composto por diferentes formas de engajamento. No esforço de compreender os efeitos das formalizações desses mercados, faz-se necessário então, “des-homogeneizar” (Crossa, 2016) o comércio popular, de modo a observar os efeitos e significados distintos desses processos para a consolidação de diferentes categorias de trabalhadores. Posteriormente, será possível discutir o que existe de transversal nessas diferentes experiências de trabalho.

Des-homogeneizando o comércio popular: Os efeitos das regulações sobre “toreros” e “comerciantes”

Dentre outras possíveis, uma forma de desagregar analiticamente as atividades de comércio popular, e de uma maneira pertinente aos objetivos deste texto, é partir das distinções entre as formas de trabalho tal como estas são enunciadas pelos agentes cotidianamente nos campos de pesquisa. Assim, trataremos de modo específico de duas formas substancialmente distintas de engajamento no comércio popular: os “toreros” de Belo Horizonte e os “comerciantes” de São Paulo.

Os toreros de Belo Horizonte

Em meio ao heterogêneo universo do comércio popular, os toreros definem-se, relacionadamente, pela persistência do trabalho nos espaços públicos ainda que não possuam licenças ou salvaguardas legais de qualquer tipo. Isso quer dizer que, além de poderem ser caracterizados como trabalhadores “ambulantes” e “informais”, são enquadrados



prioritariamente como contraventores. Representam, sobretudo, a ameaça à modernização, e, a partir deste mote, são alvos dos dispositivos de controle. Esse caráter está inscrito no próprio significado do termo que os nomeia e os diferencia. De forma análoga às variações da gíria local, como “vender na tora” ou “torar”, a “tora” diz respeito à atuação permanentemente resistente destes trabalhadores frente às medidas de disciplinamento e regulação vigentes, como os recentes esforços de formalização via transferência para shoppings populares.

No cotidiano dos trabalhos de rua em Belo Horizonte, o termo torero é próprio da sociabilidade da rua, sendo utilizado tanto pelos agentes de controle (como identificação de público-alvo), como pelos próprios sujeitos (como afirmação de identidade). Do ponto de vista dos agentes que operacionalizam a fiscalização nas ruas, toreros são aqueles que “dão mais trabalho” ou que “não respeitam as regras” (Araújo Filho, 2016). Já do ponto de vista dos próprios vendedores, os toreros são ambulantes “guerreiros”, dotados de disposições e conhecimentos necessários para se manter se virando nas ruas (Araújo Filho, 2018).

Toda estratégia comercial dos toreros e a “escolha” da rua como local de trabalho são atravessadas, portanto, por sua condição inerente como público alvo da fiscalização. A mobilidade é uma característica importante, primeiramente, no que diz respeito à necessidade de mudança (às vezes frenética) de pontos de venda (praças, calçadas, semáforos, estações de ônibus, etc), o que está relacionado também ao tipo de mercadoria circunstancialmente escolhida para ser comercializada (frutas, panos de chão, acessórios eletrônicos de baixo custo, bebidas, cigarros, etc).

Apesar dos toreros agirem principalmente sozinhos – ou, como dizem, “cada um no seu corre” – as estratégias de “tora” são postas em prática de modo dependente às redes estabelecidas, principalmente com vizinhos, amigos, familiares. Em grande medida, isso orienta os caminhos de inserção e permanência de cada trabalhador nos mercados e lhe confere determinados contatos com fornecedores, mercadorias, parceiros, esquemas de colaboração e proteção. Cada modo de engajamento designa certos conhecimentos “da rua”, sobre como circular pela cidade e interagir com outros vendedores, estabelecer preços, mudar de mercadorias, conseguir clientes e bons fornecedores, lidar com agentes de fiscalização e de segurança pública, mesmo em épocas de recrudescimento do controle.



O comércio de rua se consolidou historicamente como saída de emergência para trabalhadores pobres, o que finalmente alimenta a massa flutuante (mas sempre presente) de trabalhadores nas ruas de Belo Horizonte, assim como em outras grandes cidades. Mesmo na ilegalidade, “na rua”, o dinheiro circula e assim se conformam a força de trabalho, clientela, mercados⁴. Embora seja uma atividade arriscada pela grande competitividade e o risco de autuações e apreensões de mercadoria, a rentabilidade da tora é rápida, normalmente diária. Este é um fator importante que explica a atratividade da rua para homens e mulheres pobres desempregado(a)s, “desalentado(a)s”, imigrantes, egresso(a)s do sistema prisional ou mal empregado(a)s, isto é, que fazem dupla jornada para complementação de renda.

As análises das trajetórias de vida, recuperadas através de pesquisa com esses trabalhadores (Araújo Filho, 2019), indicam que a tora pode ser significada, enfim, tanto como uma alternativa passageira, intermitente ou mesmo vivida de forma permanente, se estendendo nas trajetórias como uma carreira.

Desde 2017⁵, inaugurou-se uma nova tentativa de disciplinamento do comércio ambulante em Belo Horizonte, a partir de uma política de formalização dos trabalhadores via transferência para shoppings populares⁶. Estas medidas foram fruto de articulações entre agentes públicos e privados diretamente interessados na “requalificação urbana”, formando uma espécie de “força-tarefa”, que incluía tanto o braço repressivo – polícias e agência de fiscalização -, quanto atores privados incumbidos de lucrar com a “solução”. A regularização dos ambulantes expulsos de seus locais de trabalho foi, então, atrelada à adesão aos shoppings populares⁷, cujos administradores/proprietários recebem subsídios públicos como contrapartida por oferecer a “oportunidade” aos vendedores informais.

A força repressiva e fiscalizatória estatal é um instrumento fundamental para o funcionamento da Operação Urbana. Ao sufocar a atuação dos ambulantes persistentes nas ruas, a fiscalização se torna assim o principal “incentivo” à formalização e à movimentação do business dos shoppings. Em Belo Horizonte, a intensificação das ações de fiscalização a partir de 2017 foi uma demanda do próprio Grupo Uai, que, sistematicamente, cobrava resultados à Prefeitura como parte do acordo estabelecido.

Sem necessariamente perceberem a transferência para os espaços fechados como uma oportunidade, os vendedores que cederam à formalização se tornaram inquilinos e pas-



saram a ser denominados como “empreendedores”, sendo responsabilizados individualmente pela manutenção de seus negócios e seus boxes. Esta responsabilização persiste inclusive se a movimentação do shopping popular não oferecer condições comerciais suficientes para a sobrevivência dos negócios, como têm se demonstrado mesmo após dois anos de consolidação, desde início da Operação Urbana. O resultado foi que a maioria dos ambulantes escolheu não se mudar para os shoppings e continuam persistindo com o trabalho nas ruas como podem; além disso, grande parte dos que ocupam os boxes ainda precisam recorrer ao comércio nas ruas, vivendo uma dupla jornada de vendas.

Por outro lado, a desistência do box concedido significa, em grande medida, o retorno definitivo à intranquila vida de torero. Mesmo nestas condições, muitos ainda mantêm os boxes, seja para utiliza-los como depósito de estoque, seja porque apostam em uma melhoria das vendas e/ou uma futura valorização dos boxes no mercado paralelo de sublocação e venda.

É preciso levar em conta, por isso, que a pressão sobre os toreros não provoca, a princípio, desistência da atividade, mas parece acionar formas cada vez mais inventivas de viração, mobilizando recursos sejam eles lícitos ou não. Diante de cada configuração, as estratégias de circulação se adequam e se readéquam incessantemente, de forma que a tora se afirme, assim, como um elemento constante na história da cidade. Como percebem os toreros mais antigos: “a tora sempre existiu e nunca vai acabar”.

Os comerciantes dos mercados populares em São Paulo

Durante os primeiros anos da multiplicação dos shoppings em São Paulo, no final dos anos 2000, verificou-se o aumento na demanda no mercado imobiliário em relação aos prédios comerciais, resultante, principalmente, da procura de alternativas pelos ambulantes expulsos das ruas (Freire da Silva, 2014). No entanto, isso não significa que o comércio de rua tenha diminuído, mas que a intensificação do seu combate denota o processo de legitimação estatal de um outro modelo de comércio popular, caracterizado pelo protagonismo da iniciativa privada tanto na gestão dos prédios comerciais quanto na conversão de vendedores de rua em microempreendedores.

Assim, diferentemente do que foi observado em Belo Horizonte, através da pesquisa realizada em São Paulo (Rangel, 2019) foi verificado outro movimento resultante dos processos contemporâneos de regulação do comércio popular e repressão ao comércio de rua, qual seja, a entrada massiva de pessoas nessas atividades sem que haja uma



trajetória anterior no comércio popular. Isso denota os efeitos sobre o perfil dos comerciantes provocados pela transformação física do comércio e pela força do discurso sobre formalização e empreendedorismo que acompanha os projetos de ordenamento desses mercados. Na medida em que oferece possibilidades de positividade dessas atividades sob o modelo empresarial, a reconfiguração do comércio popular – via confinamento nos shoppings, por exemplo – tem atraído pessoas que vieram inclusive de outras ocupações, muitas vezes saindo de empregos formais, e que se engajaram no comércio popular com expectativas de melhores rendimentos, num movimento concomitante a expulsão de trabalhadores menos adaptados a esse modelo.

Esse novo perfil de trabalhadores – representado pela figura do comerciante⁸ – conta com maior capital para investimento, maior escolaridade, um forte discurso empreendedor e, acima de tudo, parece estar mais adequado objetiva e subjetivamente ao novo modelo idealizado para a gestão dos mercados populares. Comerciante, enquanto categoria mobilizada nos discursos dos interlocutores da pesquisa realizada no comércio popular do centro de São Paulo (Rangel, 2019), tem a ver, inicialmente, com o esforço de diferenciação daqueles vendedores que, numa perspectiva mais distante, são facilmente tratados como “camelôs”⁹, seja pela mídia ou pelo senso comum. No entanto, não se trata apenas de distinção simbólica, visto que, através das novas formas de regulação e reconfigurações dos espaços de comércio, mudanças objetivas podem ser verificadas, o que conduz de fato a novas formas de experienciar o trabalho nesses mercados.

Assim, a hegemonização da categoria “comerciante” representa a face mais contemporânea do comércio popular. Não porque não existiam antes, mas pelo protagonismo que têm adquirido nesses mercados, tanto em termos de uma atividade que se mostra mais atraente para diferentes perfis de trabalhadores, quanto pelo relativo incentivo que têm recebido de instituições públicas e privadas. Esses “empreendedores populares”, que trabalham em boxes em centros comerciais populares, representam a categoria “integrável” no modelo de comércio popular idealizado por parcerias entre poder público e operadores de mercado.

Essa categoria trabalha com uma estrutura melhor e maior estabilidade, assim como conta com maior confiança dos compradores. Dada a fixidez territorial do seu negócio e a manutenção de determinados segmentos de mercadoria, estes podem estabelecer redes relativamente estáveis de clientes, o que chega a garantir certa previsibilidade



dos rendimentos a médio prazo. Além disso, os “pontos” nos espaços confinados de comércio (shoppings, galerias ou feiras populares) são tratados como uma quase propriedade dos comerciantes, podendo ser vendida ou alugada, seja através de tramites legais ou acordos informais, ambos arriscados em termos da segurança na transação realizada, dado o frágil suporte jurídico.

Ser proprietário ou mesmo locatário de box é um signo de capital e status em relação à figura do camelô ou torero. Muitos dos comerciantes possuem “empresa aberta”, geralmente sob a figura de pessoa jurídica como Microempreendedor Individual (MEI)¹⁰, mas não é esta “forma” que os define. De fato, comerciante tende a ser sinônimo de trabalhador autônomo no comércio, ainda que a formalização efetiva não seja determinante para o status que o diferencia do camelô. A principal diferença se daria então pela estrutura do negócio e pelo forte “discurso empreendedor” (Boltanski; Chiapello, 2009), que tornam mais concreta a possibilidade de serem tratados sob a forma da empresa capitalista (Rangel, 2019).

Pode-se dizer então que os processos de “modernização” do comércio popular, ao mesmo tempo em que marginalizam grandes contingentes de trabalhadores, também tornam o exercício da atividade plausível para outros. A formalização – ainda que parcial –, surge como a chancela institucional de um novo perfil de trabalhador do comércio popular. É o comerciante que não admite mais ser confundido com o camelô e com outras terminologias associadas a ele, como “torero”. Ainda que os processos de formalização mantenham determinados ilegalismos fundamentais para o funcionamento da atividade, apontam para o caráter mais moderno e empresarial que se quer imprimir ao comércio popular. O que não se encerra na figura jurídico institucional, mas demanda um novo tipo de “modo de vida”, outra forma de se engajar e experienciar esse trabalho.

Ao tratar sobre o que denominou “burocratização neoliberal”, Hibou (2013, p. 15) chama a atenção para a instrumentalização das agências sociais como um dos motores dos processos de racionalização, tais como compreendemos a formalização no comércio popular:

Uma análise minuciosa de certos formalismos – ou de dispositivos e práticas que utilizam técnicas e linguagens – evidenciam os processos de padronização, normalização e dominação, mas mostra ao mesmo tempo que a criatividade e a inventividade também estão presentes. Estes conformam margens de manobra que são uma das portas de en-



trada para a análise da dialética do controle e liberdade, da despolitização e da responsabilização, da ambivalência dos processos de subjetivação e de mobilização dos diversos imaginários. [tradução livre]¹¹

Nesse sentido, a oposição entre os toreros, elementos não integráveis nos projetos de administração do comércio popular urbano; e os comerciantes, figuras representativas das estratégias de ressignificação do trabalhador informal em empreendedor autônomo, aparece como elemento chave dos processos contemporâneos de conversão de economias informais (associadas à ideia de pobreza e precariedade) em espaços de investimento e produção de riqueza.

Comércio informal e empreendedorismo popular como modelo de acumulação

Em setembro de 2015, na sede da ONU em Nova Iorque, durante a Semana Global da CUFA (Central Única das favelas), o empresário Elias Tergilene discursou¹² em defesa do empreendedorismo social como estratégia para geração de renda e “emancipação social através do trabalho”. A ideia de “empreendedorismo social” apareceu associada ao incentivo ao comportamento empreendedor em áreas de “vulnerabilidade social” e na “base da pirâmide brasileira”. A proposta apontava para um modelo de desenvolvimento econômico e social cujo foco está em “capacitar, educar, formalizar, bancarizar, informatizar e incentivar os pequenos empreendedores locais informais, para que cresçam e desenvolvam o território gerando renda e mais postos de trabalho”.

Importa recuperar esse episódio visto que o conteúdo do discurso do empresário não se refere apenas a proposições. Mais do que isso, traduz o sentido das estratégias contemporâneas de inclusão via mercado já em curso, e cujos investimentos privados em atividades associadas à economia informal é uma de suas expressões. Tergilene é, hoje, uma das principais figuras que animam propostas e estratégias voltadas para o incentivo do chamado “empreendedorismo popular”. Sua própria trajetória é propagandeada como um caso de sucesso que atesta o método de ascensão individual via empreendedorismo, já que ele mesmo teria vindo “de baixo”, começado sua vida de trabalho como vendedor de esterco.

O “ex-camelô”, como costuma se definir, é sócio fundador da rede UAI Shopping, especializada em investimentos no setor do comércio popular e responsável pela gestão de uma rede de shoppings populares com empreendimentos em Belo Horizonte - MG (cidade de origem da empresa), São Paulo - SP, Manaus - AM, Feira de Santana - BA e Toritama - PE. Todas cidades com histórico de intensa atividade de comércio popular.



Considerando isso, pode-se estabelecer homologias entre essas intervenções no comércio popular e aquilo que Roy assinala como uma tendência mundial de conversão de economias informais (“shadow economies”), associadas a espaços de pobreza, em espaços de empresa e lucro (Roy, 2010), um processo sempre complexo e de construção fragmentada. A autora analisa esse movimento através da disseminação mundial dos projetos de microfinança, que, por meio da expansão do microcrédito e das possibilidades de empréstimos aos mais pobres, tem visado a redução da pobreza e ampliação das possibilidades de crescimento econômico embasado em lógicas de “autoajuda”, empreendedorismo e empoderamento (Roy, 2010).

Roy discute a conexão dessa nova lógica econômica e social, centrada nas camadas socioeconômicas inferiores (bottom billion capitalism), com o paradigma neoliberal de desenvolvimento. No entanto, mais do que simplesmente o desmonte das funções sociais do Estado e um “fundamentalismo de mercado”, o que ela observa nesse movimento é o caráter construtivista do neoliberalismo, identificado como uma euforia em “criar bens humanitários que salvam vidas”. Isso se daria através da conversão de economias informais em finanças que circulam globalmente e da transformação de “sujeitos em risco” em “empreendedores que aceitam os riscos” (Roy, 2012). É a partir deste viés consensual e globalizado, em torno da nova gramática do desenvolvimento social (Lautier, 2010), que se embasam as ações de combate ao comércio ambulante e a propagação do “empreendedorismo social” do Grupo UAI.

Haja vista o papel que empresários porta-vozes e “operadores” importantes do empreendedorismo social, tal como Tergilene, assumem junto às prefeituras de várias regiões do Brasil, estes podem ser compreendidos como típicos “experts da pobreza” contemporâneos. O conhecimento legitimado que se produz sobre a pobreza: desde sua concepção - seu comportamento, seu futuro - diz respeito a um dos pilares para a mercantilização dos espaços e formas de vida das populações pobres, ou o avanço do que Roy (2010) denominou poverty capital. Para a autora, esse conhecimento “expert”, mais do que anunciado como inovador, é entendido como correto, legítimo, indubitável.

Essa lógica possibilita, portanto, que o modelo de negócio do Grupo Uai seja difundido como tecnologia de solução urbana, ainda que, nem sempre, entregue bons resultados em termos de inserção dos sujeitos no mercado ou melhora reconhecida em suas con-



dições de trabalho. No entanto, este discurso encontra terreno fértil na necessidade (politicamente construída) de solucionar problemas sociais de forma pacífica/apaziguadora e “inovadora”.

O seguinte trecho da fala de Tergilene expressa isso:

A metodologia que criamos consiste em fazer a emancipação social através do trabalho e do empreendedorismo em áreas de vulnerabilidade social. [...] Precisamos dar um novo passo rumo à independência ao assistencialismo. Esse passo se chama empreendedorismo social na base da sociedade brasileira.

A metodologia a que Tergilene se refere evoca a um tipo de leitura do “social” que deflagra um paradigma contemporâneo e de caráter universalista de “boa governança” (Hibou, 2013) de modo a sobrepujar o debate político. Trata-se de visões e lógicas que convergem com as transformações mais gerais na cultura do trabalho como expressão de uma “racionalidade neoliberal” (Laval; Dardot, 2009). Por isso encontra efetividade se replicando não apenas através de processos verticalizados e impositivos, mas também de forma subjetiva, como pode ser verificado na figura do comerciante.

O grupo UAI de shoppings populares, descreve sua missão como “ser uma rede de shoppings populares que proporcione a inclusão pelo desenvolvimento social, cultural, econômico e político, fornecendo produtos, serviços e atendimento de qualidade, de forma segura e rentável aos consumidores, lojistas e investidores”¹³ (Grupo UAI). Apurando os conteúdos que aparecem telegraficamente neste enunciado, pode-se identificar uma fórmula já comum na gestão de populações pobres: a combinação entre discursos de desenvolvimento social e controle (Motta, 2017). São destacados os elementos-chave da narrativa que legitima as intervenções de grupos de investidores na gestão do comércio popular, e sua eficiência se dá justamente por conseguir articular diferentes dimensões da vida social: o governo moral dos sujeitos (Lautier, 2014) – através do seu “desenvolvimento social, cultural e político” –; a preocupação com a “segurança”; e a dimensão que tem norteado essas formas de regulação, qual seja, sua perpetuação e, em alguma medida, sua justificação enquanto for “rentável”.

É importante destacar que, se por um lado, essas estratégias de ordenamento dos mercados populares aparecem como simples procedimentos técnicos de formalização, normalizados pelo jogo do mercado; eles não se operam efetivamente sem o recurso à repressão. No caso de São Paulo, Freire da Silva (2014) já destacou parte desse processo ao analisar o crescimento da demanda por espaços nos shoppings populares



associando esse movimento ao recrudescimento da repressão ao comércio de rua, o que fez convergir investimentos privados e produção violenta da ordem urbana. Hirata (2014) também discutiu essas mudanças apontando a tendência de formalização das atividades de comércio informal sob novos ordenamentos, que respondem concomitantemente tanto ao enquadramento via empreendedorismo quanto a estratégias de controle “militar-securitário” dos espaços da cidade. Situação parecida tem sido observada por Araújo Filho (2018) a partir do contexto empírico de Belo Horizonte, em que ações de “limpeza” urbana, cada vez mais militarizadas, se associam a propostas de combate ao trabalho informal dos toreros e identificam no confinamento do comércio uma medida para a captura conjunta desses problemas.

Desse modo, pode-se refletir sobre a instrumentalização do comércio popular como uma nova fronteira de investimentos sob os termos da “acumulação por espoliação” (Harvey, 2004), tendo em vista as ações articuladas do Estado e dos investidores privados, que produzem conjuntamente situações, em tese, díspares, como incentivo ao empreendedorismo e repressão violenta. Essas ações articuladas, ainda que nem sempre planejadas, mobilizam estratégias identificadas com formas de “acumulação primitiva”, como a privatização e expropriação dos meios de vida de populações específicas; sempre com o apoio jurídico do Estado.

Verifica-se, então, que as intervenções dos grupos privados na gestão dos mercados populares se fundamentam nas racionalidades contemporâneas do capitalismo, na potência ordenadora do Estado, mas também nos interesses de parcelas da população e dos próprios sujeitos situados, em suas preocupações particulares. Trata-se de uma relação de dominação resultante de uma “constelação de interesses” como ressalta Hibou (2013), a partir de uma perspectiva weberiana. Isso se verifica nas expectativas e demandas de parte da sociedade em matéria de segurança, facilidades comerciais e nos anseios de “limpeza” urbana. Sobre esse aspecto, são evidentes as demandas que legitimam os projetos de ordenamento do comércio popular em diversas cidades do Brasil. Basta considerar o conjunto de notícias que retratam o comércio popular como carente de segurança e como espaços que favorecem a comercialização de mercadorias ilegais e o trabalho superexplorado. A partir dessas concepções, qualquer intervenção que produza uma sensação de ordem é justificada e legitimada.



Considerações finais

Se é fato que tanto *toreros* quanto *comerciantes* estão engajados nas mesmas cadeias de produção e circulação de mercadorias que animam os mercados populares urbanos, também é verdade que as diferenças nos modos de exercício e estatuto formal das atividades, nas perspectivas desses trabalhadores, e mesmo no perfil social dos sujeitos fazem constituir formas de trabalho concretamente distintas. Observamos, então, um processo de reordenamento do comércio popular, por meio da triagem das atividades e sujeitos que devem ser reprimidos e aquilo que deve ser incentivado e integrado no novo modelo de mercado.

Sustentado na imagem de um negócio capitalista que assume uma função pública pela qual “todo mundo sai ganhando”, os shoppings populares têm se multiplicado pelo Brasil, especialmente em cidades onde o comércio de rua é identificado como um importante problema urbano. Lendo a contrapelo, quando o comércio popular é elaborado como um “problema” (Hirata, 2014), em geral significa que há grande concentração de atividades econômicas, grande volume de força de trabalho envolvida e intensa circulação de riqueza. São justamente nesses espaços “problemáticos” que os shoppings populares aparecem como solução.

Trata-se de uma estratégia hegemônica, em primeiro lugar, pois remete a uma construção de legibilidade sobre a questão do comércio ambulante que compreende seu dimensionamento como problema urbano e sintoma de crise; e deflagra a formatação de um modo correspondente e específico de enfrentamento. Por enfrentamento compreende-se tanto a dimensão da repressão das formas/práticas indesejadas; quanto a dimensão da instrumentalização/captação positiva dos informais em empreendedores. De um ponto de vista operacional, fiscalização e repressão aos ambulantes e o crescimento do mercado de shoppings populares funcionam como frentes complementares de políticas que pretendem promover, a um só tempo, o ordenamento do espaço público e da força de trabalho nas cidades. Desse modo, *toreros* e *comerciantes* figuram como lados de uma mesma moeda.

Em outro nível de análise, o advento dos shoppings populares representa contemporaneamente a normalização da informalidade pela chave do empreendedorismo (Machado da Silva, 2002), que já foi entendido no passado exclusivamente como medida de sobrevivência, como efeito do desemprego. Ao passo que o assalariamento se esfa-



cela enquanto horizonte para a sonhada “integração social”, estas atividades são ressignificadas, perante o contexto neoliberal. Contingentemente, rearticulam-se os processos de marginalização a partir da reconfiguração do prisma sobre o que se considera trabalho legítimo ou ilegítimo.

O controle sobre ambulantes obedece a uma dinâmica ao mesmo tempo militarizada e negociada, como observado no caso de Belo Horizonte (Araújo Filho, 2016). Isto é, ainda que submetidas a orientações “de cima”, o formato e a efetividade das ações de controle são dependentes das interações entre o grupo de fiscalizadores e de fiscalizados. O dispositivo de formalização mediados pela repressão aprofunda os efeitos classificatórios, empurrando os *toreros* ainda mais para as margens, ao estreitar os crivos discricionários (e morais) que conformam os públicos-alvo. Isso se observa na medida que os *toreros* são identificados primariamente como malandros, vagabundos, bandidos, e não como trabalhadores. Desta forma, a regulação fiscal ou de “posturas” encontra uma interface mais evidente com a ordem de atribuições da segurança pública.

O combate ao comércio informal, em sua operação concreta, está mais associado à administração das práticas e funcionalização dos mercados, do que a sua erradicação. Em última instância, estes mecanismos produzem a imagem do “desvio”, para onde se concentra o peso moral de uma atividade marginalizada e ainda estigmatizada, servindo de subterfúgio para ações de controle que se autolegitimam e se sobrepõem. Trata-se de um movimento constante de reequilíbrio das redes de interdependência (Elias, 1994) a partir de formas insurgentes de “inclusão” e exclusão que, por sua vez, não superam a informalidade ou seu caráter ambíguo.

Vale apontar ainda que o combate ao comércio ambulante suscita e sustenta outros mercados além do nicho dos shoppings populares, entre eles: a expansão da força de trabalho para a fiscalização (tanto o aumento do efetivo de funcionários terceirizados, quanto o maior desígnio de guardas e policiais para a função)¹⁴; e o mercado imobiliário, seja pela frente da valorização dos terrenos “requalificados” e/ou próximos aos shoppings populares (tomando o exemplo do Brás), seja pela comercialização dos títulos de potencial construtivo utilizados transferidos como contrapartida aos proprietários dos shoppings populares em Belo Horizonte.

Notas

¹ Doutor em Sociologia e professor substituto na Universidade Federal de São Carlos. feliperangelm@gmail.com



² Doutorando em Sociologia na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bolsista FAPESP; número do processo: 2017/02638-3. E-mail: tarcsioperdigao@gmail.com

³ É importante destacar que mercadorias ilegais continuam a ser comercializadas em determinados shoppings e galerias comerciais. Como observa Araújo Filho (2019), os shoppings populares podem aparecer como extensões dos mercados, das sociabilidades e circuitos da rua, mas agora cada vez mais mobilizados pelos circuitos econômicos hegemônicos, no sentido dado por Ribeiro (2010).

⁴ Por exemplo, segundo dados do Ibope de 2018, 54% dos cigarros consumidos no Brasil são de origem e distribuição clandestina, sendo que é principalmente por meio do trabalho de um enorme contingente de vendedores ambulantes que as mercadorias chegam ao consumidor final.

⁵ Marca o início da gestão do prefeito Alexandre Kalil (PHS – Partido Humanista da Solidariedade)

⁶ Este projeto se institucionalizou com a aprovação praticamente unânime na Câmara Municipal de uma parceria público-privado proposta pelo poder executivo estabelecida por meio da Operação Urbana Simplificada do Plano de Inclusão Produtiva de Camelôs do Hipercentro (Projeto de Lei 309/2017).

⁷ A saber, o subsídio da Operação Urbana de 2017 funciona como uma espécie de financiamento. O Grupo Uai oferece espaços (*boxes*) aos ambulantes cadastrados pela prefeitura em seus shoppings a valores de aluguel reduzidos em um terço do valor original, o que seria uma referência de um “valor de mercado”. Durante um prazo de cinco anos, os dois terços restantes dos aluguéis são custeados igualmente pela Prefeitura e os comerciantes que assumem os boxes. Inicialmente, a Prefeitura arcará com 95% do valor e o comerciante, 5%. A proporção dos valores vai se invertendo de tal forma que, no fim do prazo de cinco anos, o comerciante passará a arcar com 100% do aluguel. O valor mensal que começa com apenas R\$30,00, ao final, aumentará até mais ou menos R\$ 1670,00, segundo previsões iniciais. O subsídio público é feito através de títulos de potencial construtivo que, após transferidos, podem ser comercializados e especulados no mercado imobiliário.

⁸ Optamos por utilizar aqui o termo “comerciante” dada a frequência que o termo aparece nas autodenominações no campo de pesquisa. No entanto, vale registrar que estes também podem se autodenominar das mais diferentes formas: comerciante, empreendedor, empresário, microempresário, vendedor.

⁹ O termo “camelô”, em São Paulo, adquire sentido semelhante ao termo “torero”, utilizado mais frequentemente no comércio de rua de Belo Horizonte.



¹⁰ O MEI é uma figura jurídica criada através da lei complementar 128/2008. A principal intenção manifesta para a criação do programa foi desenvolver uma alternativa menos burocrática para que trabalhadores informais de variados segmentos viessem a regularizar suas atividades. Na prática, o MEI aparece como uma forma relativamente barata e pouco burocrática de abrir a própria empresa. Após se formalizarem como MEI, os trabalhadores podem ampliar seu acesso a créditos bancários e acessar benefícios sociais tais como auxílio-doença, aposentadoria por idade ou invalidez, salário-maternidade, pensão e auxílio reclusão.

¹¹ L'analyse minutieuse de certaines formalités – ou de dispositifs et de pratiques œuvrant à travers des techniques et des langages – met certes en évidence des processus de standardisation, de normalisation et de domination, mais montre simultanément que la créativité et l'inventivité y sont tout aussi présentes. Celles-ci ouvrent des marges de manœuvre qui sont l'une des portes d'entrée pour analyser les dialectiques du contrôle et de la liberté, de la dépolitisation et de la responsabilisation, et l'ambivalence des processus de subjectivation et de mobilisation de divers imaginaires.

¹² Acesso do vídeo do discurso no link: <https://bit.ly/378DzDd> Acesso em 13 de setembro de 2019.

¹³ Disponível em <<http://www.uaishopping.com.br/site/grupo-uai/>>, Acesso em: 04/02/2019.

¹⁴ Em São Paulo, “Covas quer turbinar rapa para expulsar camelôs do Centro e estádios”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/covas-quer-turbinar-rapa-para-expulsar-camelos-do-centro-e-estadios.shtml>. Em Belo Horizonte, “Guarda Municipal agora pode fiscalizar ambulantes”. Disponível em <https://bit.ly/3dhn-fkm>

Acesso em: 19/09/2019.

Bibliografia

Araújo Filho, Tarcísio. P. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. *Àskesis*, v. 3, 2014, p. 45-57.

_____. A construção de um controle negociado: o trabalho dos auxiliares de fiscalização da Prefeitura de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

_____. Os toreros em Belo Horizonte: construindo caminhos na contramão das ruas da cidade. *Cadernos CERU (USP)*, v. 29, 2018, p. 361-388.



_____ . State and life strategies: the case of street vendors in Belo Horizonte (Brazil). In 37th International Labor Process Conference, Viena, 2019 (no prelo).

Boltanski, Luc; Chiapello, Éve. O novo espírito do capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

Bromley, Rosemary. Informal Commerce: expansion and exclusion in the historic centre of the Latin American city. *International Journal of Urban and Regional Research*. 22(2): 245–263, 2002.

Bromley, Rosemary; Mackie, Peter. Displacement and the New Spaces for Informal Trade in the Latin American City Centre. *Urban Studies*. 46(7): 1485–1506, 2009.

Crossa, Veronica. Reading for Difference on the Street: De-homogenising street vending in Mexico City. *Urban Studies*, 53 (2), 2016, p. 1-15.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

Elias, Norbert. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

Foucault, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

Freire da Silva, Carlos. Das calçadas às galerias: mercados populares do centro de São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

González, Sara; Waley, Paul. Traditional Retail Markets: The New Gentrification Frontier? *Antipode*. v. 45(4): 965-983, 2013.

Hibou, Beatrice. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain. *La Découverte Recherches*, 2013, p 7-20.

Hirata, Daniel V. Street commerce as a problem. *Vibrant*, v.11, n.1, 2014, p. 96-117.

Kopper, Moisés. De camelôs a lojistas: a transição do mercado de rua para um shopping em Porto Alegre. *Caderno CRH*, v.28, n.75, p. 591-605, 2015a.

_____. Dos mercados ilegais às políticas econômicas não hegemônicas de valor: olhares cruzados entre Porto Alegre e Buenos Aires na produção de objetos e sujeitos camelôs. *Revista de Antropologia*, nº 58 (2), p. 235-262, 2015b.

Lautier, Bruno. Informalidade das relações de trabalho e cidadania na América Latina. *Caderno CRH*. Salvador, v. 6, n. 18, 1993, p. 5-48.

_____. Qui ne dit mot consent – qui consent ne dit mot. *Économie et institutions*, v.14, 2010, p. 41-68.

_____. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, 2014, p. 463-477.



Lima, Livia de S. Nas teias do ilegalismo: o shopping popular Oiapoque. Dissertação (Mestrado em Sociologia), FAFICH – UFMG, 2011.

Machado da Silva, Luis Antônio. Da informalidade à empregabilidade: reorganizando a denominação do mundo do trabalho. Caderno CRH, v. 15, n. 37, 2002, p. 81-109.

Motta, Luana. Conhecer, classificar e intervir: Práticas e discursos de policiais-professores sobre os jovens vulneráveis na Cidade de Deus. Dilemas, 12 (3), pp. 627-646, 2019.

Rancière, Jacques. O desentendimento. São Paulo: Editora 34, 1996.

RIBEIRO, Gustavo Lins. A globalização popular e o sistema mundial não hegemônico. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.25, nº. 74, 2010.

Roy, Ananya. Poverty Capital: microfinance and the making of development. Routledge: New York, 2010.

Rangel, Felipe. A empresarização do comércio popular em São Paulo: trabalho, empreendedorismo e formalização excludente. Tese de Doutorado (Sociologia). Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, 2019.

Roy, Ananya. Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development. New York: Routledge. 2010.

_____. Subjects of Risk: Technologies of Gender in the Making of Millennial Modernity. Public Culture, v. 24 (1), pp.105-108, 2012.

SÁ, Márcio. Filhos das feiras: uma composição do campo de negócios agreste. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2018.

Spire, Amandine; Choplin, Armelle. Street Vendors Facing Urban Beautification in Accra (Ghana): Eviction, Relocation and Formalization. Artigo - Journal of Urban Research, Artigo - Revue de sciences humaines asbl, 2017.

Véras de Oliveira, Roberto. O Polo de Confecções do Agreste de Pernambuco: elementos para uma visão panorâmica. In: Véras de Oliveira, Roberto; Santana, Marco Aurélio (Orgs.). Trabalho em territórios produtivos reconfigurados no Brasil. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.



Big Data, Machine Learning y el poder de la Ciencia de Datos: De su interacción con las desigualdades sociales.

Hugo Víctor Claros Haro

Resumen

Los recientes desarrollos de las Ciencias de la Computación y la Estadística, y la expansión de las posibilidades tecnológicas, han convergido en la emergencia de medios de producción, consolidación y análisis de datos sin precedentes en su escala y dinamismo. Estas tecnologías hacen posible el análisis de los perfiles de vida, en sus diversos aspectos, de millones de personas de manera dinámica y con un esfuerzo relativamente trivial para los recursos disponibles para grandes actores.

Sin embargo, la capacidad para producir y usar este tipo de tecnologías no está igualmente distribuido en la sociedad, y por ende los fines que guían tales desarrollos no son neutrales.

La ponencia presenta un balance de algunas de las interacciones principales de estas tecnologías con las estructuras sociales desiguales de los contextos latinoamericanos.

Palabras clave

Big Data; Machine Learning; Desigualdad.

Introducción

El mundo contemporáneo está cada vez más marcado por el peso que adquiere la generación y manejo de información y conocimiento para el desarrollo de las diversas actividades tanto individuales como colectivas. En ese contexto, la constante evolución de los medios tecnológicos que permiten aquella generación deriva en una constante expansión de la frontera de lo posible y en la emergencia de nuevos y cada vez más complejos retos inmediatos y a largo plazo que interactúan con las condiciones sociales previamente existentes.

La emergencia de tecnologías como la Big data, la Ciencia de datos y el Machine Learning profundiza la velocidad y escala con la que la disponibilidad de tales tecnologías puede influir en la sociedad. Al estar condicionada dicha disponibilidad por los recursos y voluntades de los actores individuales y colectivos preexistentes, los nuevos rumbos



que va adoptando a cada momento este devenir distan de ser neutrales, sino que están marcados por intereses y apuestas, por posiciones y tomas de posición.

Por ello, es importante presentar un balance de algunas de las interacciones principales que asume la disponibilidad de estas tecnologías con las características específicas históricas y sociales del entorno latinoamericano como escenario concreto de desigualdad, de problemas y de posibilidades.

Fundamentación del problema

Por “Big Data” entendemos, como mínimo, conjuntos de datos de gran volumen, velocidad y variedad (Laney, 2001). A estas tres características base, diversos autores e instituciones añaden otras tantas de acuerdo con los factores que les parecen destacables, como la variabilidad, la veracidad, etc. Sin embargo, la discusión detallada de cuán adecuado es o no incluir tales características supera el presente esfuerzo y basta, para dar cuenta de manera introductoria, concentrarse en las tres características universalmente reconocidas como constituyentes de la Big data.

El referirnos al gran volumen de los datos como una esas características centrales es, evidentemente, algo sujeto a cambio y actualización: aquello que ayer se consideraba un volumen grande de datos, puede mañana ser algo considerado manejable, con lo cual la definición se actualizaría. Así, si bien normalmente se asocia el umbral de grandes volúmenes de datos con aquello que está fuera de la capacidad de un procesador normal y de su memoria asociada, dependiendo de quién juzgue las características del conjunto de datos, algunos asociarán el umbral de “gran” conjunto de datos a magnitudes cercanas a los petabytes (Doctorow, 2008).

Por otro lado, entendemos como “Machine Learning” a la situación vinculada a una definición clásica del asunto: consideramos el aprendizaje de un programa de computadora en tanto éste ha aprendido de la experiencia E con respecto a alguna clase de tareas T y una medida de desempeño P , si su desempeño en las tareas en T , medidas a través de P , mejora con la experiencia E . (Mitchell, 1997, p. 2)

De igual forma, entendemos como ciencia de datos a la convergencia entre los desarrollos del campo de la Estadística (Cleveland, 2014) y del área de Ciencias de la Computación. Éste aún es un tópico en constante debate, siendo que cada uno de estos dos campos de origen reclama para sí una mayor cuota de influencia que el otro en esta etiqueta percibida como mixta y compartida. Al igual que las sutilezas de aquello que se



considera Big data, la discusión al respecto supera las posibilidades del presente documento, por lo cual usaremos de manera amplia el término, reconociendo que en su interior operan posibilidades guiadas tanto por el uso de modelos, cuanto por el uso de algoritmos no limitados por la necesidad de demostración matemática.

Por último, la desigualdad en América Latina es un tema de discusión tradicional en la Sociología de la región. Siendo Latinoamérica uno de los territorios más desiguales del planeta, es necesario pensar la emergencia de nuevas tecnologías a la luz de tal desigualdad, más allá de que ésta evolucione e incluso pueda disminuir ligeramente (Galván, Mancero, & Amarante, 2016).

Siendo que las tres tecnologías mencionadas requieren de una dotación de recursos y la elección de unos fines determinados, el presente documento trata de leer sus posibilidades, limitaciones y retos a la luz de aquello que le da contexto a los recursos y elecciones de fines, aquello que hace particular e históricamente específico el rumbo de la adopción de zonas tecnológicas en la región.

Metodología

La metodología usada fue la revisión documental de literatura especializada en los campos correspondientes: Estadística, Ciencia de Datos, Machine Learning y estudios sobre desigualdad, así como en otros campos complementarios.

Se intentó considerar la literatura inicial en la que los términos fueron definidos por primera vez, y también literatura que presenta algunos desafíos y condiciones actuales.

A partir de dicha revisión se identificaron algunas de las principales interacciones entre la Big Data, la Ciencia de Datos, el Machine Learning y las estructuras sociales desiguales de la región.

Resultados y discusión

A continuación, se presentan algunas de las principales interacciones identificadas entre las condiciones sociales e históricas preexistentes y la adopción de estas nuevas tecnologías.

Primera interacción principal: las asimetrías de disponibilidad de información se profundizan, exacerbándose las de por sí asimétricas relaciones que establecen los actores en el mercado y la sociedad en general.



En primer lugar, la disponibilidad de información que tienen unos actores sobre otros se hace crecientemente dispar, derivando ello en una desigual posibilidad de anticipar las acciones del resto de actores y de poder situarse frente no sólo a lo que ocurre en el presente, sino de poder leer ese presente como una trayectoria y anticipar escenarios posibles. Esto es importante particularmente en aquello vinculado a las operaciones mediadas por el mercado.

Segunda interacción principal: la producción y propiedad de la información tiende a favorecer a los actores más grandes

Un aspecto fundamental vinculado al anterior es que las posibilidades de producir información no sólo están desigualmente distribuidas en la sociedad, sino que la posibilidad de decidir sobre el uso de la información producida es también desigual. Si bien las diversas leyes que van poco a poco consolidándose en la región establecen, por ejemplo, mecanismos de consentimiento informado a través de los cuales se busca que los individuos tengan que ser previamente puestos al tanto de aquello que están autorizando que se haga con sus datos, en la práctica muchos de los mecanismos a través de los cuales se extrae valor de esos datos y la información generada son opacos al público y pueden funcionar incluso sin el consentimiento explícito de los individuos involucrados (de Montjoye, Hidalgo, Verleysen, & Blondel, 2013; Lipworth, Mason, Kerridge, & Ioannidis, 2017). Un caso típico de esto es el uso de mecanismos como la desanonimización de data a través de matches probabilísticos.

Tercera interacción principal: el valor generado a partir de la información es mayor para los actores con mayores recursos, pues les permite anticipar y tratar de influir

En tercer lugar, el valor generado a partir de la información es mayor para los actores con mayores recursos también debido a que les permite hacer un uso no sólo descriptivo sino predictivo y hasta prescriptivo en función de los recursos que manejen. Por ejemplo, la información producida por actores poseedores de infraestructura de salud, educación, finanzas y otros, les sirve como elementos de influencia corporativa frente al individuo, pero también como bases de construcción argumentativa dirigida a los gobiernos de los estados nacionales.

En este sentido, incluso si se dotara de exactamente la misma información a otro tipo de actores, aquello que les permitiría hacer esta información a estos otros actores con menores recursos de otro tipo sería sin duda algo mucho más modesto que aquello que



les permite hacer actores corporativos consolidados y de múltiples rubros de inversión, en tanto sustenta no sólo sus propias tomas de decisión, sino que les permite generar narrativa al respecto e influir a través de ello. Por ejemplo, es posible presentar el recojo masivo de información como alineado al interés público sin necesariamente compartir con el público las grandes ventajas competitivas que disponer de tal recurso de información brindaría a los actores privados que lo consolidaran (Jurkiewicz, 2018).

Cuarta interacción principal: los estados nacionales tienen también la posibilidad de generar información, pero están limitados por imperativos distintos de los marcados por la lógica que pueden tener otros actores.

Si bien es posible para los estados nacionales implementar ellos también desde sus estructuras de gobierno plataformas orientadas a la generación y uso de información a esta escala (Shahin & Zheng, 2018) y con una potencia comparable de análisis, existe una gran diferencia respecto de los usos privados y las motivaciones privadas que guían tales usos: los gobiernos de los estados nacionales están limitados, al menos teóricamente, por el imperativo de no discriminación y posicionan como anhelo central al bienestar común, a diferencia de las elecciones que puede tomar un actor privado.

Quinta interacción principal: la tensión entre libertad y seguridad se estructura desde desiguales conocimientos sobre qué implica autorizar la producción, almacenamiento y uso de información.

Por último, a la tradicional tensión entre libertad y seguridad, por medio de la cual los estados nacionales y diversos actores privados prometen que los recortes en las libertades individuales a diferentes niveles se harán en aras del incremento de la seguridad anhelada por los individuos, al menos temporalmente, se añade algo importante cuando se habla de estas tecnologías: dado que el solo comprender qué implica autorizar y promover el uso estas tecnologías es un conocimiento desigualmente distribuido en la sociedad (Lipworth et al., 2017), la elección sobre sacrificar libertad en aras de seguridad está también condicionada, ella misma, por la desigualdad preexistente.

Conclusiones

Las salidas a los problemas generados por la adopción de estas nuevas tecnologías en un contexto de tanta desigualdad no necesariamente implican tratar de equiparar las posibilidades de los pequeños actores individuales a aquello que estará a la mano para los grandes actores corporativos, sino que existe también potencial a ser realizado en



la búsqueda de otras formas de generar capacidad de decisión. Por ejemplo, mejorar en la población la capacidad de utilizar data “pequeña” (Onsrud & Campbell, 2007), dado que incluso la disponibilidad de Big Data no necesariamente ha redundado en hallar respuestas creativas y necesarias a los grandes problemas de la sociedad, sino que ha sido posible concentrarla en acometer problemas “pequeños” suficientemente estructurados y sin alto costo por error (Knüsel et al., 2019, p. 196):

Si bien la Big Data amplía los recursos de los que se dispone para responder a la problemática existente, la potencial disponibilidad de estos conjuntos de información no reemplaza ni necesariamente supera las posibilidades brindadas por conjuntos menos complejos de información. Asimismo, muchos de los problemas y deficiencias asociados al actual manejo de tales conjuntos menos complejos de información resultan amplificados al momento de lidiar con Big data y sus tecnologías asociadas.

En ese contexto, es importante que los estados nacionales continúen con sus esfuerzos por generar competencias adecuadas en sus ciudadanos, y es crucial lograr que éstos puedan interpretar mejor los riesgos asociados a las numerosas promesas emergidas de la disponibilidad de estas nuevas tecnologías, especialmente cuando tales promesas estarán condicionadas por los intereses y apuestas de quienes detentan su propiedad y poseen el know how necesario como para utilizar estas nuevas posibilidades como elementos complementarios a sus ejercicios de poder.

Es importante el fortalecimiento masivo de tales competencias en la medida en que la información por sí misma puede ser presentada de múltiples maneras (Matejka & Fitzmaurice, 2017) y detectar qué presentación es más adecuada que otra requiere un nivel mayor de conocimiento, e incluso puede generarse con cada vez mayor facilidad información no auténtica pero suficientemente verosímil (Jia et al., 2018) a partir de la cual los actores pueden tratar de influir en la realidad (por ejemplo, a través de las llamadas “fake news”).

Bibliografía

- Cleveland, W. S. (2014). Data science: An action plan for expanding the technical areas of the field of statistics: Technical Areas of the Field of Statistics. *Statistical Analysis and Data Mining: The ASA Data Science Journal*, 7(6), 414–417. <https://doi.org/10.1002/sam.11239>
- de Montjoye, Y.-A., Hidalgo, C. A., Verleysen, M., & Blondel, V. D. (2013). Unique in the Crowd: The privacy bounds of human mobility. *Scientific Reports*, 3, 1376.



- Doctorow, C. (2008). Big data: Welcome to the petacentre. *Nature*, 455(7209), 16–21. <https://doi.org/10.1038/455016a>
- Galván, M., Mancero, X., & Amarante, V. (2016). Desigualdad en América Latina: Una medición global. *Revista de la CEPAL*, 2016(118), 27–47. <https://doi.org/10.18356/ee343975-es>
- Jia, Y., Zhang, Y., Weiss, R., Wang, Q., Shen, J., Ren, F., ... Wu, Y. (2018). Transfer Learning from Speaker Verification to Multispeaker Text-To-Speech Synthesis. En S. Bengio, H. Wallach, H. Larochelle, K. Grauman, N. Cesa-Bianchi, & R. Garnett (Eds.), *Advances in Neural Information Processing Systems 31* (pp. 4480–4490). Recuperado de <http://papers.nips.cc/paper/7700-transfer-learning-from-speaker-verification-to-multispeaker-text-to-speech-synthesis.pdf>
- Jurkiewicz, C. L. (2018). Big Data, Big Concerns: Ethics in the Digital Age. *Public Integrity*, 20(sup1), S46–S59. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1448218>
- Knüsel, B., Zumwald, M., Baumberger, C., Hirsch Hadorn, G., Fischer, E. M., Bresch, D. N., & Knutti, R. (2019). Applying big data beyond small problems in climate research. *Nature Climate Change*, 9(3), 196–202. <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0404-1>
- Laney, D. (2001). *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity and Variety* (p. 3). Recuperado de <https://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>
- Lipworth, W., Mason, P. H., Kerridge, I., & Ioannidis, J. P. A. (2017). Ethics and Epistemology in Big Data Research. *Journal of Bioethical Inquiry*, 14(4), 489–500. <https://doi.org/10.1007/s11673-017-9771-3>
- Matejka, J., & Fitzmaurice, G. (2017). Same Stats, Different Graphs: Generating Datasets with Varied Appearance and Identical Statistics through Simulated Annealing. *Proceedings of the 2017 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems - CHI '17*, 1290–1294. <https://doi.org/10.1145/3025453.3025912>
- Mitchell, T. M. (1997). *Machine Learning*. New York: McGraw-Hill.
- Onsrud, H., & Campbell, J. (2007). Big Opportunities in Access to “Small Science” Data. *Data Science Journal*, 6, OD58–OD66. <https://doi.org/10.2481/dsj.6.OD58>
- Shahin, S., & Zheng, P. (2018). Big Data and the Illusion of Choice: Comparing the Evolution of India’s Aadhaar and China’s Social Credit System as Technosocial Discourses. *Social Science Computer Review*, 089443931878934. <https://bit.ly/2W7Y4cm>



Os legados das ditaduras militares na América Latina: Intensificação das desigualdades e dificuldades de constituição de processos de desenvolvimento humano.

Maria José de Rezende

Resumo

Através de uma pesquisa documental de caráter mais externalista do que internalista, esta pesquisa objetiva demonstrar como os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU), editados desde 1990, têm realizado uma discussão acerca dos efeitos dos processos ditatoriais - que estiveram em curso na América Latina na segunda metade do século XX - sobre as dificuldades de constituição de políticas de desenvolvimento humano, o qual deve ser entendido como a ampliação das melhorias sociais e das chances de geração de uma participação cada vez mais ampliada e capaz de abarcar os diversos segmentos sociais. Tem-se como problemática o modo como os diagnósticos e as prescrições postos nos RDHs associam as ditaduras militares, ou de outros tipos, com as ameaças passadas, presentes e futuras à segurança humana, uma vez que elas potencializam os conflitos, o empobrecimento, as desigualdades, os desequilíbrios de poder, a concentração da renda e a exclusão social e política. Os formuladores dos RDHs/ONU argumentam que as ditaduras exacerbam a insegurança humana porque buscam, de modo violento, amordaçar a vida política. Tais condições afetam, diretamente, uma parte expressiva das pessoas que vão sendo impedidas até mesmo de almejar melhorias coletivas ancoradas em formas de participação reivindicadora de direitos. Em tais situações, são tortuosos os percursos da democracia enquanto processo de distribuição de poder indicativo da construção, de modo contínuo e duradouro, de um desenvolvimento humano que indique, cotidianamente, a construção de caminhos permanentes que possam reduzir, paulatinamente, os riscos sociais advindos das exclusões sociais e políticas nas suas diversas formas.

Palavras chave

Desenvolvimento humano; Ditaduras; Exclusão social; Política.

Introducción

Antes de 1990, ano em que se inicia a publicação dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) produzidos desde 1990, anualmente, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a ONU esteve desafiada pela propagação, a partir da década de 1950, dos regimes ditatoriais em várias partes mundo. Consta no RDH de



2002 (p.6) que, no decorrer da segunda metade do século XX, havia 46 países em regimes ditatoriais, os quais se instalaram no poder através da derrubada de governos eleitos. E o dado mais alarmante é que mesmo depois da década de 1980 foram muitas as intervenções militares em “assuntos políticos” de diversos países ao redor do mundo (RDH, 2002, p.6).

“E, desde 1989, exércitos nacionais intervieram diretamente nos assuntos políticos de 13 países subsaarianos, ou cerca de um em cada quatro países da região. Nalguns países - Nigéria, em 1993 e Mianmar, em 1990 - líderes militares arrancaram, pela força, o controle a governos eleitos (ou não lhes entregaram o poder), a pretexto de manter a paz civil” (RDH, 2002, p.6).

Nos últimos tempos têm vindo à tona documentos (Chade, 2012; 2012^a; 2012^b; 2012^c; Gómez, 2008; Contreras e Díaz, 2015) demonstrando as muitas dificuldades que impediam a ONU de tomar medidas para proteção das pessoas cujos direitos eram desrespeitados pelos dirigentes dos países ditatoriais. As interferências da ONU - em favor de pessoas que estavam sendo perseguidas pelos regimes militares do continente latino-americano - eram rechaçadas pelos generais que comandavam a política de vários países no continente. Contreras e Días (2008) consideram que a Resolução 3034 (1972) das Nações Unidas estabelecia, de modo mais claro, o possível enquadramento dos agentes que comandavam os países ditatoriais e punham em risco as liberdades fundamentais ao perpetrar muitas formas de violência, como terroristas.

A partir da década de 1960, por causa dos governos ditatoriais vigentes em vários lugares, segundo Gómez (2008), muitas pessoas buscam apoio junto a agentes das Nações Unidas para continuar vivas, e encontrar um lugar para morar na condição de refugiadas, para evitar deportações, para tentar reverter a negação de asilo político e para denunciar arbitrariedades e desrespeito aos direitos humanos e fundamentais de modo geral. No caso do Brasil, Chade (2012c) divulgou uma nota das Nações Unidas que alertava para o fato de o país “(...) não aplica[r] na prática a lei de asilo nacional para [membros] da esquerda ou [para indivíduos] não-europeus” (Nações Unidas. Comunicado interno apud Chade, 2012b, p.1).

Não se deve deixar de considerar que os países ditatoriais tentavam, de várias formas, evitar, limitar e/ou enquadrar toda e qualquer forma de atuação da ONU em seu interior. Toda ação era vista como uma interferência descabida e desnecessária.



“Durante mais de uma década, os assuntos relacionados com o Brasil eram tratados pelos escritórios da ONU em Buenos Aires e em Bogotá. Mas, depois de uma dezena de negociação, o governo e a ONU chegariam a um acordo para o desembarque da entidade no país. O alto comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) se estabeleceria no Rio de Janeiro em 1977. Teria a função de identificar os refugiados, registrá-los e buscar uma forma de retirá-los do Brasil em direção a países europeus. Mas isso tudo com uma condição: ela não poderia usar seu nome e [deveria agir] sob o nome de Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entidade especializada no combate à pobreza” (Chade, 2012c, p.1).

Talvez o passo mais largo dado pela ONU, tenha lhe sido por suas resoluções sobre o terrorismo e consistiu em enquadrar, como atos terroristas, os ataques feitos pelos agentes das ditaduras, militares ou não, aos civis nas diversas formas de violências e ameaças à liberdade e aos direitos de todos. Claro que isto era feito, em meados do século XX, ainda de modo tímido.

“No final dos anos 60, além da I Conferência Mundial de Direitos Humanos de Teerã (1968), da Convenção Contra a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade (1968) e, no plano regional, da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), uma série de resoluções do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Segurança da ONU marcou uma tímida mudança em termos de exame da responsabilidade de certos Estados (os casos da Rodésia e Israel, nos territórios ocupados da Palestina desde 1967) com relação à implementação e à efetividade dos padrões legalmente estabelecidos. Nos anos 70, a tendência continuou a progredir, impulsionada tanto pela dialética multidimensional Leste-Oeste, Norte-Sul e global-local, quanto pelos efeitos combinados de vários acontecimentos específicos: as violações cometidas pelas ditaduras militares do Cone Sul da América Latina (em particular, a de Pinochet, no Chile, de forte impacto internacional); a Convenção sobre a Repressão e Castigo do Crime de Apartheid (1973); a criação do Comitê de Direitos Humanos encarregado de monitorar os Estados na implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos em vigor”, etc. (Gomez, 2008, p.90).

Considera-se, nesta pesquisa, que as atuações das Nações Unidas, cujo intento é condenar todo e qualquer regime ditatorial e também os atos diversos de violência contra civis, vindos até mesmo de países que ostentam bandeiras democráticas, têm ainda um longo caminho pela frente. Talvez seja este um dos caminhos mais sinuosos que desafia, de muitas maneiras, este organismo internacional que surgiu com o intuito de zelar pelos direitos humanos e pela proteção da vida, das liberdades e dos direitos das pes-



soas de modo geral. Tais desafios brotam do fato de ser a ONU uma configuração complexa em muitos níveis (Elias, 1999; 1999^a) que tenta prescrever ações aos Estados Nacionais ainda que ela não tenha como intervir diretamente nas políticas internas dos diversos Estados-membros. A “ONU nada pode fazer sem o consentimento dos Estados, e não pode [também] invadir os seus domínios” (Lefort, 2000, p.5). Por isso, em situações ditatoriais, como as ocorridas nos regimes militares na América Latina, nas quais as Nações Unidas não tinham como brechar os desmandos autoritários dos dirigentes, surge sempre a indagação sobre o quão frágeis seriam as Nações Unidas na peleja contra os processos ditatoriais.

“Trata-se de uma fraqueza da ONU? Mas para que ela disponha de um poder coercitivo que lhe seja próprio, seria necessário concebê-la como uma instituição soberana, em suma, como um superestado. (...) A ação da ONU, portanto, não é somente travada, como se diz frequentemente, pela resistência dos estados dentre os quais cada um quer fazer valer sua soberania. Ela tem por finalidade oferecer aos estados um quadro de negociação e de fazer valer domínios de interesse comum nas relações internacionais” (Lefort, 2000, p.5).

Vê-se, neste estudo, que as políticas de condenação dos regimes ditatoriais, por parte das Nações Unidas, é um processo em construção ao longo dos últimos 50 anos. Deste modo, tomam-se os RDHs (*Relatórios do Desenvolvimento Humano*) publicados, anualmente, pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD) desde 1990¹, como parte de um exercício de convencimento dos diversos Estados e povos acerca da necessidade, contínua e duradoura, de aperfeiçoamento da democracia, a qual é tomada, nos RDHs, como resultante de instituições políticas comandadas por lideranças eleitas dentro de regras sustentadas tanto por leis e normas transparentes e conhecidas por todos, quanto pela existência de canais de participação capazes de garantir a atuação das pessoas em diversas instâncias.

O desenvolvimento humano aparece como inteiramente dependente da democracia. Não há como alcançá-lo, se não há canais de participação capazes de impulsioná-lo. Todavia, “a participação democrática constitui um objetivo decisivo do desenvolvimento humano e não apenas um meio de o alcançar” (Brown, 2002, p.V).

Mark Brown (2002, p.VI) administrador do PNUD, no prefácio ao RDH de 2002, diz que a democracia é “antes, de um conjunto de princípios e de valores nucleares que possibilitem aos pobres a conquista de algum poder através da participação, ao mesmo



tempo que lhes é dada proteção contra os inúmeros atos de arbitrariedade que a sua vida sofre por parte dos governos, das multinacionais e de outras forças”.

O desenvolvimento humano e a democracia estão atrelados pela possibilidade dos mais pobres terem voz na constituição das agendas públicas. Evidentemente, os regimes ditatoriais na América Latina e em outras partes do mundo cortaram pela raiz qualquer possibilidade de os mais pobres terem alguma influência nos caminhos tomados pelo crescimento econômico e nas rotas seguidas pelas decisões políticas.

E em muitos momentos, governantes e tecnoburocratas venderam a ideia de que o crescimento econômico é mais importante que a participação política, visto que é aquele primeiro que daria garantia de que, em um futuro próximo, todos poderiam ser beneficiados por tal crescimento. Houve uma propaganda enorme da ditadura militar brasileira em torno desta proposta de fazer primeiro a economia crescer para, num dia indefinido, repartirem-se os frutos de tal progresso. Obviamente, este dia nunca chegou.

“La democracia activa puede ayudar al crecimiento económico de varias maneras. Formas más abiertas y transparentes de gobierno pueden reducir la corrupción y el ejercicio arbitrario del poder. Pero en muchos sentidos, la cuestión de si la democracia es buena o mala para el crecimiento no es válida. Se trata de saber si el crecimiento ayuda a la democracia. La democracia, la participación y la potenciación son valores en sí mismos, mejoren o no el crecimiento. (...) Muchos sostienen que se otorga importancia excesiva a las virtudes de la democracia y que la libertad de comer es más importante que la libertad de votar. Efectivamente, cuando la gente está libre de necesidades materiales puede asumir mayor control sobre su vida. Pero mucho depende además de la forma en que se logra un mayor bienestar material y de las pautas de producción y consumo que se estimulan” (RDH, 1996, p.66).

Em razão das experiências amargas vividas por dezenas de países na segunda metade do século XX em relação a uma dissociação entre democracia e crescimento econômico, os produtores do RDH de 1996 insistem que o desenvolvimento humano parte da premissa de que a democracia econômica e a democracia política teriam que andar juntas para que as diversas nações pudessem avançar rumo a melhorias coletivas. Os mais pobres só terão suas privações pouco a pouco suprimidas se eles puderem, através das ações políticas, vencer suas exclusões diante da vida econômica e da vida política².



“En lo que se refiere a la producción, el crecimiento económico puede ser resultado de una forma de esclavitud si significa que la gente tiene que hacer trabajos duros en condiciones peligrosas, con escaso control sobre su medio laboral, sin sindicatos independientes o consejos de trabajadores que defiendan sus intereses. Dicho crecimiento económico puede requerir también que las personas trabajen horas excesivamente largas, dejando escaso tiempo para pasar con sus familias o participar en la vida de la comunidad. La democracia política debe complementarse con la democracia económica. Algunos presumen que la batalla por la democracia ya se ha ganado en lo fundamental. Más de dos tercios de los habitantes del mundo viven ahora en regímenes oficialmente pluralistas y democráticos. Sólo en 1993, 43 países celebraron elecciones nacionales por primera vez. Pero el progreso es disparado, y los adelantos siguen siendo frágiles, con frecuencia más nominales que reales y efectivos” (RDH 1996, p.66-7)

Conforme asegura Celso Furtado (1992), a ditadura militar brasileira provocou uma paralisia da vida política, já que não era admissível qualquer participação, qualquer reivindicação. Ao colocar o desenvolvimento subordinado à Lei de Segurança Nacional dava-se um recado: não seria tolerado qualquer tipo de reivindicação e/ou interferência nas decisões do grupo que estava no poder. Nesse período se conseguiu crescimento econômico, mas sem se dar qualquer voz aos segmentos mais pobres, tal crescimento alimentou uma das desigualdades mais extremadas do planeta³. Não há dúvida de que ocorreu no Brasil o processo descrito abaixo pelos elaboradores do RDH de 2000:

“La formulación de política económica a puertas cerradas viola el derecho a la participación política, y es susceptible a la influencia corruptora del poder político y las grandes fortunas. Crea una atmósfera impropicia, en que resulta fácil violar los derechos humanos. Este déficit democrático es generalizado en la formulación de política económica local, nacional y mundial, que se refleja en desalojamiento de tugurios que privan caprichosamente a la gente de vivienda, represas que inundan habitaciones y predios agrícolas, consignaciones presupuestarias que propician el abastecimiento de agua para suburbios de clase media en lugar de los tugurios, tala de árboles que destruye el medio ambiente, pozos petrolíferos que contaminan campos y ríos de los que la población obtiene su sustento” (RDH, 2000, p.8).

Segundo os elaboradores do RDH de 1996 tal processo de separação entre crescimento econômico e democracia reflète, prejudicialmente, até os dias atuais na construção de políticas que levem ao desenvolvimento humano.

“Crecimiento sin voz de las comunidades, en los países donde el crecimiento de la economía no ha ido acompañado de un fortalecimiento de la democracia o de la potenciación



de la gente. La represión política y los controles autoritarios han silenciado las voces disidentes y han asfixiado las demandas de mayor participación social y económica. Los dirigentes políticos debatían antes si habrían de optar entre el crecimiento económico o la mayor participación, pues presumían que eran mutuamente excluyentes. Ese debate ha concluido. La gente ya no quiere uno u otro, quiere ambos. Pero se priva a demasiada gente de las formas más básicas de democracia, y muchos de los pueblos del mundo viven oprimidos por regímenes represivos” (RDH 1996, p.4)

E de que modo isto deixa uma herança prejudicial ao desenvolvimento humano? Pelo fato de que os regimes ditatoriais atuaram e/ou vêm atuando, na segunda metade do século XX, pautados na repressão política em geral. Os mais pobres acabam sendo aqueles que mais sofrem as consequências da inexistência de canais de participação e de comunicação com os governantes⁴. Os regimes ditatoriais obstruíram e/ou obstruem, de tal forma tais canais que fica muito difícil juntar estes dois processos: desenvolvimento humano e democratização.

“Uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales. En ese sentido al menos ha habido progreso considerable. El decenio de 1980 fue en muchos sentidos un decenio de transición democrática: tantas dictaduras militares cedieron el poder a los administradores civiles como Estados unipartidistas se abrieron a elecciones pluripartidistas. Pero queda mucho por hacer para proteger a la gente de la represión estatal. (...) Junto con la represión de individuos y grupos, los gobiernos comúnmente tratan de ejercer control sobre las ideas y la información. Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población. Entre esos siete elementos de la seguridad humana hay vínculos y superposiciones considerables. Una amenaza contra un elemento de la seguridad humana probablemente se propagará [como] un tifón iracundo a todas las formas de la seguridad humana” (RDH 1994, p.37).

Note-se que este texto deu destaque às dificuldades de expansão do desenvolvimento humano naqueles países que passaram e/ou estão passando por processos ditatoriais desde a segunda metade da década de 1950. Não se deve imaginar, porém, que tais dificuldades acometam somente essas nações. De modo distinto, atingem também quase todos os países que abandonam suas minorias em situações insustentáveis e



indicadoras de que o desenvolvimento humano pode não atingi-los. Tais minorias podem permanecer alijadas de qualquer participação política capaz de fazer que o desenvolvimento humano seja direcionado em seu favor.

“Os limites da participação política são óbvios nas ditaduras, ou nos Estados de partido único. Mas as desigualdades na participação política podem estar generalizadas mesmo nas democracias bem firmadas. Os processos políticos podem ser adulterados ou restringidos de muitos modos, para criar obstáculos a membros de certos grupos étnicos, linguísticos e religiosos. O banco de dados Minorias em Risco calcula que mais de 300 milhões de pessoas pertencem a grupos que, em relação a outros no mesmo Estado, enfrentam restrições do acesso a cargos mais altos, devido à sua identidade. Pouco menos de 300 milhões pertencem a grupos que têm acesso restrito ao funcionalismo público. Cerca de 250 milhões pertencem a grupos que não têm direitos iguais de organização. Cerca de 280 milhões pertencem a grupos que não gozam de liberdade de expressão igual. E 83 milhões pertencem a grupos que não têm direitos de voto iguais” (RDH, 2004, p.39).

Um dos elementos mais destacados nas partes dos RDHs que enfatizam os efeitos nefastos das heranças deixadas pelas ditaduras militares para o desenvolvimento humano é o fato de que muitos povos indígenas na América Latina que já haviam sido terrivelmente massacrados pelos processos de colonização, o foram também pelas ditaduras militares. Os indígenas foram violentados de diversas maneiras durante os processos ditatoriais (RDH, 2004, p.59). Soma-se a isso o fato de que os conflitos violentos desencadeados pelas políticas econômicas ditatoriais tenderam a violar, enormemente, os direitos dos mais pobres e vulneráveis. O relatório de 2004 (p.59) dá como exemplo a violência brutal sofrida pelos povos indígenas da Guatemala durante a ditadura militar (1970-1985) naquele país.

E por que os efeitos das ditaduras militares têm sido, até o presente momento, nefastos para as políticas de desenvolvimento humano? Porque muitos grupos excluídos e violentados passam a descreer em qualquer possibilidade de justiça e de garantia de seus direitos. Tal descrença não é derivada de suas tradições, mas sim das experiências amargas de múltiplas violências impostas a eles. Se os mais pobres e excluídos não acreditam na justiça e no direito deve-se buscar as razões que possuem tais grupos para tamanha descrença.



São muitos os motivos de tais descrenças, e as ditaduras militares contribuíram, enormemente, para apagar neles qualquer esperança de melhoria social que os possa alcançar. Isso tem sido um grande problema para as políticas de desenvolvimento humano dependentes de mobilizações e de participações políticas cada vez mais amplas. O RDH de 2004 afirma que tal situação pode levar diversos países a construir um desenvolvimento humano falho incapaz de alcançar justamente estes grupos que vivenciaram toda forma de sofrimento individual e coletivo bem como todos os tipos de privação e de impotência.

Percebe-se que, para os formuladores dos RDHs, nos Estados falhos⁵ aqueles direcionamentos de políticas de modo a não contemplar os grupos mais pobres e excluídos teriam sido potencializados pelas ditaduras militares. Como herança nefasta ficou a possibilidade de que estes Estados falhos que geraram formas de desenvolvimento também falhas, ou seja, incapazes de produzir melhorias sociais para todos os grupos sociais, reproduzam, no século XXI, formatos de desenvolvimento nada efetivos para aqueles grupos que vivem em situação de abandono e pobreza extrema.

Deve-se indagar o seguinte: O desenvolvimento humano falho não seria a negação do próprio desenvolvimento humano? Para que ele fosse um desenvolvimento humano de fato, ele não poderia, de modo algum, ser falho. Pode-se dizer que, ao admitir a possibilidade dele ser falho, admite-se o seu fracasso por não ser possível garantir a segurança humana⁶ para uma parte das pessoas.

“Em qualquer sociedade, a segurança humana é prejudicada por uma variedade de ameaças, incluindo a fome, a doença, a criminalidade, o desemprego, as violações de direitos humanos e os desafios ambientais. A intensidade dessas ameaças varia em todo o mundo, mas a segurança humana continua a ser uma procura universal da libertação do temor e da miséria” (RDH, 2013, p.39)

Notas

¹ Note-se que os RDHs são encomendados a equipes distintas em cada ano. Eles possuem diferenças no modo de fazer os diagnósticos e as prescrições, mas todos têm em comum a abordagem do desenvolvimento Humano (Fukuda-Parr, 2002) que alinhava, ao longo de 21 anos a feitura dos referidos documentos. Os RDHs, embora não reproduzam na íntegra a perspectiva de Amartya Sen (2006; 2010; 2011) e UI Haq (1995), possuem, todavia, forte inspiração em seus escritos. Entre todos eles, os RDHs (1994;



1995; 1996; 2000; 2003; 2004; 2013) ganharam destaque na pesquisa realizada neste estudo.

² Os produtores do RDH de 2000 ressaltam, no entanto, que em todos os países (ditatoriais ou não) há grupos excluídos, minorias que são abandonadas à própria sorte. E isto ocorre não somente nos países do Hemisfério Sul. “(...) la discriminación y la desigualdad siguen difundidas en casi todos los países. Tal vez se reconozca oficialmente el derecho a la igualdad de salario, igualdad de oportunidades de empleo y de participación política, pero sin un mecanismo eficaz que haga cumplir esas leyes subsistirán las diferencias en esas esferas para las mujeres, las minorías étnicas y las poblaciones indígenas y tribales. En todas partes, ya sean democracias o dictaduras, países industrializados o países en desarrollo, las minorías encaran discriminación en los derechos” (RDH 2000, p.32).

³ Na segunda metade do século XX o debate sobre desenvolvimento social tinha por objetivo questionar uma forma de desenvolvimento que concentrava riqueza e ampliava as desigualdades, a pobreza e a exclusão. Ver: (Bérnard, 1969; Dos Santos, S/D; Furtado, 1964; 1974; 1976; 1978). No âmbito das Nações Unidas foi aprovada, em 1986, a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (1986). Tal documento advogava a necessidade de o desenvolvimento atingir a todos e não somente alguns.

⁴ Canais de participação e canais de comunicação (entre governados e governantes e entre os diversos segmentos sociais) são, segundo Norbert Elias (1998; 2001), os pilares dos processos de democratização. Sem eles, não há como avançar no sentido de fazer com que o poder penda, ainda que minimamente, em favor dos mais pobres e destituídos de qualquer poder.

⁵ A noção de Estado falho é empregada, com frequência, nos RDHs para caracterizar aqueles Estados que não conseguem alcançar, com políticas de melhorias, os grupos mais pobres e excluídos.

⁶ Sobre o conceito de segurança humana, ver: (Cravo, 2009; GLEDHILL, 2012; Kaldor, 2007; Pureza, 2009).

Referências Bibliográficas

Bérnard, J. et al. (1969). *Programação do desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Pi-oneira.

Brown, M. (2002). Prefácio. *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*. Disponível em: <https://bit.ly/3IAXOx5>

Acessado em 02/11/18.



Chade, J. (2012). Regime brasileiro enviou fotos de opositores para militares argentinos. O Estado de São Paulo, 07 nov.. Caderno Política, pp.1-2. Disponível em: <http://politica.estado.com.br/noticias/geral.onu> Acessado em 13/12/2018.

Chade, J. (2012^a). ONU ridicularizava ditadura brasileira e ação do SNI. O Estado de S. Paulo, 08 nov. Caderno Política, pp.1-2. Disponível em: <https://bit.ly/3nFuwPQ> Acessado em 13/12/2018.

Chade, J. (2012b). Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul. O Estado de São Paulo, 03 nov. Caderno Política, pp.1-2. Disponível em: <http://politica.estado.com.br/noticias/geral.onu> Acessado em 13/12/2018.

Chade, J. (2012c). Regime militar exigiu que ONU operasse no Brasil na clandestinidade. O Estado de São Paulo, 05 nov. Caderno Política, pp. 1-2. Disponível em: <http://politica.estado.com.br/noticias/geral.onu> Acessado em 13/12/2018.

Contreras, J. C. G. & DÍAZ, M. V. (2015). Derechos humanos y desaparecidos en dictaduras militares. Disponível em: <http://www.desaparecidos.org>. Acessado em 17/11/2018.

Cravo, T. de A. (2009). O conceito de segurança humana: indícios de uma mudança paradigmática? In Nasser, R. M. (org.) Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões (67-88). São Paulo: Unesp.

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. (1986). Nações Unidas. Disponível em: <http://direitoshumanos.GDDC.pt/3> Acesso em 23/12/2015.

Dos Santos, T. América Latina: democratização e ajuste estrutural. s/d. Disponível em: <http://www.reggen.org.br> Acesso em 13/12/2014.

Elias, N. (1998). Envolvimento e alienação. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Elias, N. (1999). Introdução à Sociologia. Lisboa: Edições Setenta.

Elias, N. (1999a). Modelos de jogos. Introdução à Sociologia (77-112). Lisboa: Edições Setenta.

Elias, N. (2001) "Tarde demais ou cedo demais: notas sobre a classificação da teoria do processo e da figuração", in Norbert Elias por ele mesmo (144-163). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Fukuda-Parr, S. (2002). Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos – o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano. Disponível em: <https://bit.ly/3nO4UR1>

Acessado em 11/12/12.

Furtado, C. (1964). Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.



- Furtado, C. (1974). O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, C. (1976). A economia latino-americana. São Paulo: Editora Nacional.
- Furtado, C. (1978). Criatividade e dependência na civilização industrial. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, C. (1992). Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gledhill, J. (2012). Segurança humana: uma meta viável? Cadernos CRH, Salvador, 25, (66), 519-533, set/dez.
- Gomez, J. M. (2008). Globalização dos direitos humanos, legado das ditaduras no Cone Sul latino-americano e justiça transicional. Direito, Estado e Sociedade, 33, 85-130, jul/dez.
- Kaldor, M. (2007). Human Security: reflections on globalization and intervention. Cambridge, Polity Press.
- Lefort, C. (2000). O direito internacional, os direitos do homem e a ação política. Tempo Social. São Paulo, v.12, n.1, pp. 1-10, maio.
- Nações Unidas. (1972). Resolução 3034. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc> Acessado em 17/11/2108.
- Nações Unidas. Comunicado Interno apud CHADE, J. (2012^a). Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul. O Estado de São Paulo, 03 nov. Caderno Política, pp.1-2. Disponível em: <http://politica.estado.com.br/noticias/geral.onu> Acessado em 13/12/2018.
- Pureza, J. M. (2009). Segurança humana: vinho novo em odores velhos? In Nasser, Reginaldo M. (org.) Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões (21-33). São Paulo, Unesp.
- RDH. (1994): Relatório do Desenvolvimento Humano: Um programa para a cúpula mundial sobre desenvolvimento humano. Disponível em: [Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994)[Acessado em 20/10/2018]
- RDH. (1995): Relatório do Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos. PNUD/ONU. Disponível em: <https://bit.ly/378E5RF> [Acessado em 12/10/2018]
- RDH. (1996): Relatório do Desenvolvimento Humano: Crecimiento económico para propiar el desarrollo humano? PNUD/ONU. 1996. Disponível em: <https://bit.ly/34RmZ7M> [Acessado em 02/12/2018]
- RDH. (2000) - Relatório do Desenvolvimento Humano 2000: Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano. Disponível em: <https://bit.ly/3jTQTyD> [Acessado em: 11/11/2018].



RDH. (2002): Relatório do Desenvolvimento Humano/2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Disponível em: <https://bit.ly/3dhdZg0>

Acesso em 02/11/18.

RDH. (2003): Relatório do Desenvolvimento Humano/2003: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Disponível em <https://bit.ly/3nIF9kl> Acessado em: 11/10/2018

RDH. (2004): A liberdade cultural no mundo diverso hoje. PNUD/ONU, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2004/download/pt>

Acessado em: 08/09/2018

RDH. (2013): A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado. PNUD/ONU. 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>.> Acessado em: 20/11/2018.

Sen, A. (2006). El valor de La democracia. Madrid: El Viejo Topo.

Sen, A. (2010). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras.

Sen, A. (2011). A ideia de justiça. São Paulo: Cia da Letras.

Ul Haq, M. (1995). Reflections on Human Development. Nova York: Oxford University Press.



Desigualdad y Derechos Humanos en cárceles mexicanas

Elisangela Escobar Arandia

Resumen

Al interior de las cárceles mexicanas existen diversas violaciones a los Derechos Humanos (DDHH). Si bien, se pueden identificar hechos comunes en las poblaciones penitenciarias los tratos son diferenciados y, por consiguiente, la reproducción de la desigualdad está vigente. Es de suma importancia identificar las formas de violaciones a DDHH para determinar los tratos desiguales y de esa manera coadyuvar al problema de la reproducción de la desigualdad al interior de las prisiones.

Se propone usar una triangulación metodológica con la realización de entrevistas al interior de distintos penales y su respectivo análisis estructural del discurso y también se hará el análisis de los informes de la CNDH en cuanto a violaciones de DDHH. Se realizará el análisis de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) para tener un comparativo con los datos cualitativos.

Los resultados identifican la presencia de violaciones en DDHH al interior de la población penitenciaria y el trato diferenciado en dichas violaciones. Análisis del discurso de las instituciones que se encargan de velar por los DDHH de las personas en privación de libertad

La presencia de violaciones a DDHH en las cárceles hace evidentes dos aspectos:

1. El discurso y su poca efectividad
2. La reproducción de la desigualdad en los penales.

Palabras clave

Desigualdad; Derechos Humanos; Cárceles mexicanas.

Fundamentación del problema

La población privada de libertad en México y en Latinoamérica, corresponde lo estipulado por la teoría de la “criminalización de la pobreza” que realiza Loïc Wacquant (2000) en las cárceles de Francia. Esta teoría señala que las personas en reclusión pertenecen, en su mayoría, a los estratos más bajos de la sociedad; por este motivo, es que varios investigadores de cárceles retoman este concepto para referirse a las poblaciones privadas de libertad en América Latina (Daroqui, 2012; Miguez, 2008; Cáliz,



2007; Nuñez, 2006) y puntualmente en México (Azaola & Bergman, 2008; Salinas, 2014; Pérez, 2016).

Sin embargo, este hecho no implica que exista homogeneidad en el grupo de personas que se encuentran en privación de libertad. Las diferencias entre las y los reclusos se enmarcan en cuestiones de tipificación de los delitos, contar o no con sentencia, si ocupan algún cargo laboral al interior del penal que pueda darles algunas ventajas, o incluso los puestos dentro de su asociación delictiva, etc. Miguez (2007) desarrolla una taxonomía propia de las cárceles de varones en el cono sur bonaerense en la cual plantea una estratificación interna de los presos; Speding (2008) muestra las relaciones de poder en el Centro de Orientación femenino de La Paz en la cual se mantiene una jerarquía por medio de las redes y el monopolio de los negocios; Escobar (2018) en el Centro Penitenciario de San Pedro en La Paz en la cual la auto organización y auto regulación por parte de los reclusos se presenta en puestos de poder político (dirigentes) y en el mercado laboral; entre otros.

Por lo cual, las repercusiones de estas diferencias pueden mostrarse en desigualdades entre las y los mismos privados de libertad las cuales pueden influir en sus condiciones de vida al interior de la prisión. Esta desigualdad de condiciones puede intervenir en que las y los reos sufran mayor o menor cantidad de violaciones a DDHH.

Al respecto, **las desigualdades en las prisiones mexicanas** presentan aspecto general de las cárceles latinoamericanas es que no tienen aseguradas, por el Estado, las condiciones básicas de vida, tales como educación, trabajo o servicios básicos, para toda su población¹. A diferencia del contexto europeo, esta situación da cuenta de una importante ausencia de regulación e inversión por parte del Estado. A la mayor parte de las cárceles de América Latina se les destina poco presupuesto², y éstas se encuentran sobrepobladas de personas que en su mayoría no tienen sentencia. (Azaola, 2007; Nuñez, 2007; Speding, 2008; Miguez, 2008)

Azaola y Bergman (2007), dan un esbozo de la calidad de las condiciones de vida de los privados de libertad en las cárceles mexicanas. Mediante una encuesta, miden si la calidad de las condiciones de vida aumenta o disminuye durante el encierro con el paso de los años. Este instrumento se aplica periódicamente, cada tres o cuatro años, para poder mantener una secuencia lógica en el tiempo con sus encuestados. Si bien, el deterioro de la calidad de las condiciones de vida de los detenidos durante el encierro



no es tan elevado en porcentaje, ello se debe a que desde que se realiza la medición, las condiciones no han sido de buena calidad (Azaola & Bergman; 2007).

Estas condiciones de vida son las que muestran de forma evidente tanto la reproducción de la desigualdad externa al interior de las prisiones como la desigualdad entre las y los mismos privados de libertad. La desigualdad es un fenómeno transversal que permea a toda la sociedad (Castel, 2004) y esto incluye a los grupos que se encuentran en reclusión, y dichos aspectos desiguales inciden en la presencia de violaciones de DDHH en las prisiones.

Si se habla de las **cárceles y los DD HH** se debe tener en cuenta que, existen grupos sociales que a lo largo de la historia han sufrido diferentes tipos de vulneraciones, tales como la comunidad judía, afro y afrodescendientes, mujeres, LGBTI, etc. Entre estos grupos que sufren discriminación y violaciones se encuentran también los colectivos de personas privadas de libertad que en su mayoría pertenecen a estratos sociales bajos, han sufrido una serie de violaciones a DDHH que pueden acrecentar con las reclusas. (Young, 2000; Fricker, 2017)

Los estudios sobre poblaciones privadas de libertad y DDHH coinciden en que las condiciones de vida en las cárceles de México y Latinoamérica por sí mismas, pueden violar muchos DDHH. (Naciones Unidas, 2004; Gómez, 2015; García & Rivera, 2016). No obstante, existen lineamientos, reglamentos y entidades que se encargan de verificar y hacer seguimiento sobre irregularidades en las violaciones a DDHH al interior de las cárceles. (UNDOC, 2011; INEGI, 2016; CNDH, 2017)

Todo lo señalado construye el problema de investigación que se presenta a continuación: Las poblaciones privadas de libertad, pese a que la mayoría pertenece a un estrato social bajo, se ven afectadas por desigualdades sociales y de género en su interior que pueden influir en las violaciones a DDHH hacia las y los privados de libertad.

Justificación

Los DDHH son uno de los ejes centrales en esta investigación por lo que, a continuación, se presenta un esbozo de la relación entre los DDHH y el desarrollo. La restricción de Derechos se da a lo largo de la historia y con focalizaciones a diferentes grupos vulnerados, esas restricciones continúan aún en el progreso y desarrollo de la sociedad. Sin embargo, existen luchas constantes y negociaciones para restituir y tener acceso a los mismos derechos. (Portillo, 2005: 18)



La diferencia en el acceso a recursos atraviesa a toda la sociedad de forma interna y externa lo que deviene en la producción de desigualdades entre grupos humanos y, también, al interior de los grupos. Al mismo tiempo, la desigualdad genera el crecimiento de la pobreza y la exclusión de los grupos sociales que son directamente vulnerados. (Tilly, 2000; Rosanvallon & Fitoussi, 2010; Castel, 2004). La “criminalización de la pobreza”, concepto de Waquant (2003), es una de las tantas repercusiones de la desigualdad y que, al mismo tiempo, se encarga de vulnerar los DDHH de las personas privadas de libertad.

Cuando las y los agentes se reconocen como sujetos de derecho, es cuando puede ejercer sus derechos o bien buscar una legitimación de ellos. (Portillo, 2005: 20) No obstante, las poblaciones en situación de privación de libertad no son reconocidos como sujetos de derecho en muchos aspectos; además, que el acceso a la justicia es restringido y más para personas que pertenecen a los estratos bajos. (Speeding, 2008; Cerbini, 2012) Otro de los reflejos de la desigualdad se presenta de forma directa en el acceso a la justicia.

La relación entre el desarrollo y los DDHH, no siempre avanza a la par por diversas razones. Entre ellas podemos encontrar políticas, leyes, aspectos religiosos, aspectos educativos, etc., que determinan lo que es aceptado o no en el marco de los DDHH en cada país.

El desarrollo de los DDHH como tal son indivisibles y no se permite su elección *a la carta*, aunque, en la realidad no sucede de ese modo. La cárcel es un espacio en el cual se puede ubicar la elección discrecional de los DDHH en las poblaciones en reclusión como, por ejemplo, el derecho a la identidad que se anula en las prisiones mexicanas y en otros sistemas penitenciarios en Latinoamérica no³.

La relevancia académica de realizar este estudio está centrada en el análisis de la relación entre: DDHH, poblaciones privadas de libertad y desigualdad. Los estudios realizados con poblaciones vulneradas históricamente, como lo son las y los reclusos, permiten mostrar los avances y retrocesos en cuanto a la materia de DDHH se refiere.

Mostrar que: las desigualdades como un fenómeno interseccional en el sentido de que, además de lo económico, abarca género, raza, estrato social y que, estos factores pueden incidir en la mayor posibilidad de sufrir violaciones a DDHH. La cárcel se concibe como un espacio de reproducción de las desigualdades externas al interior de un grupo



en una misma condición, la privación de libertad. Al hacer estudios sobre las desigualdades se logra profundizar en las repercusiones sociales más específicas. Lo anterior ayudará a ver de forma desglosada los factores y situaciones que influyen en la escasa o nula falta de acceso, que deriva en la configuración de las desigualdades.

Metodología

Para esta investigación se pretende utilizar un enfoque comparativo cualitativo que busca poner en evidencia la diversidad o variación interna de un grupo (Ragin, 2007) mediante pocas observaciones examinadas a profundidad, que han sido seleccionadas intencionalmente con base en un muestreo analítico. Con este tipo de muestreo no se busca una representatividad poblacional sino analítica (King, Keohane & Verba, 2005; De la Rocha, 2008).

Para lograr una varianza comparativa entre los casos, Centro Preventivo Varonil Oriente y Cárcel de Santa Martha Acatitla de mujeres, se parte de hechos y situaciones delimitadas y determinadas⁴. En esta investigación estas situaciones corresponden a experiencias dentro de la cárcel que tengan relación con posibles violaciones a DDHH de las y los individuos (Neiman & Quaraza, 2005). Se aplica en la varianza cualitativa de si sufren violaciones a DDHH, cuáles son las violaciones más recurrentes y quiénes son las personas que las cometen al interior del penal, información que será recolectada por medio de entrevistas semi estructuradas en los penales señalados tanto al personal como a las y los privados de libertad.

Las determinaciones principales que logran que la información obtenida sea comparable es que: 1. Las y los entrevistados se encuentran en situación de privación de libertad o trabajan en el Sistema Penitenciario mexicano, 2. Ambos son penales de seguridad media y 3. Las dos prisiones están dentro de las evaluaciones realizadas por la CNDH y la ENPOL.

Resultados y discusión

Estado- Cárcel y Desigualdad

La estructura reguladora de los sistemas penitenciarios depende del Estado. Desde la teoría se habla de un giro punitivo que devino a partir de los cambios en los regímenes de gobierno, se refleja más en los países que pasaron de formas de gobierno autoritarias a democráticas (Wacquant: 2010; Sozzo: 2019; Núñez: 2019).



La tesis de Wacquant (2010) sostiene que el: “*Estado caritativo* [el autor hace referencia al Estado de Bienestar] en la medida en que los programas destinados a las poblaciones vulnerables siempre han sido limitados, fragmentados y aislados del resto de las actividades estatales, puesto que están determinados por una concepción moralista y moralizante de la pobreza como producto de las debilidades individuales de los pobres.” (Wacquant, 2010: 81). La crítica parte del cambio de Estados benefactores a Estados neoliberales generan una individualización de la cual, surgen responsabilidades en el individuo que antes, eran responsabilidad del Estado.

Al respecto Núñez (2019) señala que la autoridad en materia económica adquiere una forma de fortalecimiento para mantener el orden social y moral lo cual, deviene en la “liberación” de las fuerzas creativas del mercado que atacan a los desfavorecidos. Este ataque ocurre de forma directa e indirecta por medio de la competencia, las personas que pierden o no logran insertarse en la competencia son, inadaptadas que no encajan en el modelo económico social imperante (Núñez, 2019: 58). De esta forma se tiene un Estado que adjudica responsabilidades individuales a causas estructurales.

Según Waquant, las personas inadaptadas son vistas como parte del delito y, por ende, de la inseguridad social. La solución de los gobiernos neoliberales ante la inseguridad social se presenta en formas de poder represivo y lucha contra el delito (Waquant, 2010: 12). Todo lo anterior logra un despliegue político y social, en lo que Wacquant denominó, la *criminalización de la pobreza* la cual se expresa en uso masivo y sistemático del encarcelamiento y reorganización de instrumentos de vigilancia. (Waquant, 2010: 168)

En la misma línea de Wacquant, los franceses Fitoussi y Rosanvallon (2010) señalan que a partir de los Estados neoliberales surgen transformaciones en los modos de regulación económica, que inciden en *la crisis del sujeto*. Esta crisis fusiona los factores externos e internos en el proceso de individualización contemporánea. (Fitoussi y Rosanvallon, 2010: 40-42). Significa que la individualización no solamente cumple con un proceso emancipador del individuo ligado a la libertad sino, va acompañado de responsabilidades lo que deviene en la nueva inseguridad social.

Al respecto de la nueva inseguridad social, Castel (1990; 2004) señala que la independencia se convierte en vulnerabilidad, la relación igualitaria con el control del individuo sobre su devenir se invierte tornándose en un futuro incierto. Lo cual se refleja en una inestabilidad del sujeto que no encaja en la lógica de mercado, se desvía de esta lógica



por las desigualdades que se expresa en la generación de inseguridad en el individuo y la sociedad. La solución, vigilancia, militarización y encarcelamiento sistemático (Fitoussi y Rosanvallon, 2010: 43-47).

De tal manera que, en esta investigación se optará por el concepto de la presencia selectiva del Estado, que dota a las personas de responsabilidad sobre su desempeño en la esfera social, económica y cultural, o sea, es individualizante. Las personas que no se adaptan de manera exitosa son consideradas marginadas y se busca que hacer con ellas. Es en este momento que se retoma el concepto de Daroqui (s/f), se ve que el rol de la cárcel es ser *depósito* de las y los sujetos que no encajaron en el sistema.

El rol de la cárcel como depósito humano del resabio social, hace que el sistema penitenciario como tal, sea totalmente funcional a los Estados Neoliberales. Los grupos humanos que fueron desfavorecidos y afectados sistemáticamente por la desigualdad son los más propensos a ingresar a las cárceles y, de sufrir violaciones a DDHH porque son uno de los grupos en desventaja propensos a ser violentados por su condición de encierro.

Conclusiones o reflexiones finales

La reproducción de la desigualdad de un contexto a otro no sería posible sin la puesta en funcionamiento de los mecanismos de reproducción de la desigualdad. El funcionamiento de los mecanismos está relacionado con el uso estratégico de los recursos por parte de los individuos. Por lo cual, la posesión de recursos económicos, sociales y culturales no es suficiente para posesionarse favorablemente en un contexto. Existe una reproducción de la desigualdad externa al interior de la cárcel ya que, las normas de organización transversales como la forma de elección de sus representantes genera una forma de estratificación al interior. Los grupos favorecidos logran poner en funcionamiento los mecanismos de explotación y acaparamiento de oportunidades por medio del uso estratégico de sus recursos económicos, sociales y culturales.

La CNDH a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) señala que los principales problemas del sistema penitenciario mexicano que constituyen las violaciones a DD HH son:

la falta de separación entre procesados y sentenciados (77.8%), deficientes condiciones materiales y de higiene en diversas instalaciones de los centros (76.3%), el hacinamiento (43.8%), la sobrepoblación (32%), insuficiente personal médico, de seguridad y custodia (68.7%), deficiencia en la atención al derecho de protección de la salud (48.8%); así



como, la presencia de condiciones de autogobierno y violencia al interior de los establecimientos penitenciarios (49.6%). (CNDH, 2017)

Teniendo en cuenta toda la información anterior, se demuestra que por mucho que existan mecanismos y organismos de control sobre el tema, los niveles de violaciones a DDHH en prisiones mexicanas siguen siendo muy altos. Las razones y motivos para que sigan existiendo estas violaciones, son las que deben ser trabajadas, definidas e investigadas en los sistemas penitenciarios. Un tema de importancia en el enfoque de DDHH es el de la violencia y su recurrencia en ambientes de privación de libertad. Las y los detenidos pasan por una serie de etapas antes y durante la privación de su libertad en las cuales se exponen a muchos tipos de violencia tanto física como psicológica. Esta violencia, en la mayor parte de los casos, es ejercida por las y los funcionarios del sistema penitenciario sin dejar de lado la violencia entre los grupos de poder de las y los detenidos al interior de los centros penitenciarios. La violencia ejercida entre las y los presos entra en los parámetros de violaciones a DDHH porque las cárceles deben ser espacios de control en donde no exista violencia, o sea, el Estado debe brindar seguridad a las y los ciudadanos tanto dentro como fuera de la cárcel.

Notas

¹ Azaola & Bergman (2007) demuestran mediante la encuesta realizada en las prisiones mexicanas que los reclusos no tienen acceso a electricidad y agua potable de forma cotidiana, incluso pagan por agua para su consumo diario.

² José Pacheco dice: con los 24 bolivianos diarios por recluso, es uno de los países que menos presupuesto destina a sus recintos penitenciarios, sólo por encima de Honduras (donde se gasta lo equivalente a 10 bolivianos) y Nicaragua (19 bolivianos). Muy por debajo de Estados Unidos (455 bolivianos).

³ En Bolivia las y los reclusos tienen documentos de identidad e incluso cuentan con dos fechas cada año para hacer su renovación.

⁴ Los estudios comparativos que analizan un pequeño número de casos tienden naturalmente a utilizar variables categóricas, porque incluso cuando éstas reflejan cantidades (por ejemplo, el PBI de un país) lo que importa no es tanto la cantidad en sí misma sino lo que ésta representa en términos cualitativos (Pérez, 2007)

Referencias bibliográficas

Azaola, E; M, Bergman. (2007), "De mal en peor: las condiciones de vida en las cárceles mexicanas". En: *Revista Nueva Sociedad* 208. Buenos Aires- Argentina: Nueva Sociedad.



- Azaola, E., & Bergman, M. (2009). Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México. Ciudad de México: CIDE.
- Azaola, E. (2014). La reinserción socio familiar de los adolescentes en conflicto con la ley: de la situación actual hacia una propuesta de intervención. Ciudad de México: CIESAS
- Becker, G. (1974). Crime and punishment: An economic approach. En G. Becker & W. Landes (Eds.), *Essays in the economics of crime and punishment*.
- Cálix, A. (2007), "La falacia de más policías, más penas y más cárceles". En: *Revista Nueva Sociedad 208*. Buenos Aires- Argentina: Nueva Sociedad.
- Castel, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Manantial.
- Cerbini, F. (2012), *La Casa de Jabón. Etnografía de una cárcel boliviana*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Daroqui, A. (s/f). "La cárcel del presente, su 'sentido' como práctica de secuestro institucional". En: *Revista Pensamiento Penal*. Argentina.
- Fitoussi, J., & P. Rosavallon, (2010), *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Goffman, E. (2003). *El Estigma*. Argentina: Amorrortu editores.
- Gootenberg, P. (2004) "Desigualdades persistentes en América Latina: Historia y Cultura". En: *Revista Alteridades*. México: Universidad Autónoma de México Sede Iztapalapa.
- INEGI. (2017). *Estadísticas sobre el Sistema Penitenciario Estatal en México*. Ciudad de México: INEGI.
- King, G., Keohane, R., & S. Verba. (2005). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.
- Míguez, M. N. (2009). La Sujeción de los cuerpos dóciles. Medicación abusiva con psicofármacos en la niñez uruguaya. En XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Acta Académica.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213–234). Barcelona: Gedisa.
- Núñez, J. (2007), "Las cárceles en la época del narcotráfico: una mirada etnográfica". En: *Revista Nueva Sociedad 208*. Buenos Aires- Argentina: Nueva Sociedad.



- Núñez, L. (2018). *El género en la ley penal. Crítica feminista de la ilusión punitiva*, México: CIEG-UNAM.
- Núñez, L. (2019). "El giro punitivo, el neoliberalismo, feminismo y violencia de género". En: *Política y Cultura*. México.
- Pérez, C. (2013). "Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho". En: *Revista Mexicana de Sociología*. Ciudad de México: UNAM.
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes / SAGE Publications.
- Speeding, A. (2008), *La segunda vez como farsa. Etnografía de una cárcel de mujeres en Bolivia*. La Paz- Bolivia: Editorial Mama Huaco.
- Sozzo, M. (2015) "Más allá del neoliberalismo, cambio político y penalidad en América del Sur", En: Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano, núm. 23, mayo de 2015, segunda época. Buenos Aires: Clacso.
- Thernborn, G. (2013). *Los campos del exterminio de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wacquant, L. (2003). *Las cárceles de la miseria*. Argentina: Siglo XXI editores.
- Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa



Desigualdade social e direito (não) alcançado: O perfil socioeconômico de estudantes de educação de pessoas jovens e adultos em uma periferia de São Paulo.

Thiago Fijos de Souza

Resumo

A reflexão apresentada procura construir o perfil do sujeito social, estudante na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), a partir da análise de dados qualitativos e quantitativos levantados em uma escola de EJA localizada na capital do estado de São Paulo - Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA). O objetivo da análise é localizar tais sujeitos dentro da estrutura social de uma metrópole Latino Americana, levando em consideração seus marcadores socioeconômicos, a fim de responder quem são aqueles que usufruem deste direito, bem como problematizar os mecanismos de reprodução e/ou superação da desigualdade social por meio da escolarização. Para tanto, foi realizado levantamento da literatura já produzida sobre a temática, além da metodologia de análise dos dados obtidos através de um questionário estruturado.

Palavras chave

Desigualdade social; Perfil socioeconômico de estudantes; São Paulo.

Introdução

O objetivo da investigação aqui apresentada é de compreender o perfil dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos de uma das maiores metrópoles da América Latina, localizada na capital do estado de São Paulo, no sudeste do Brasil. Nessa localidade se concentra a maior parte dos recursos econômicos do país, mas isso não significa que essa posição econômica se reverta em políticas públicas efetivas para garantir equidade ou diminuição de desigualdades sociais, dentre as quais focalizarei o acesso ao Ensino Básico Fundamental. A justificativa pela busca de dados para caracterizar os sujeitos que não puderam cursar o Ensino Básico na idade dita adequada ocorre pela necessidade de compreender quem são esses estudantes, que geralmente são qualificados pelo chamado *fracasso escolar* (Arroyo, 2005). Para superar essa qualificação homogeneia de fracasso e os problemas decorrentes da não garantia do direito de se escolarizar é necessário compreender quem são essas pessoas. Não obstante, a determinação do *fracasso escolar* imputa culpa à pessoa que não cumpriu o processo escolar fundamental, desconsiderando a multiplicidade de fatores que



afastaram esses sujeitos da escola, que por vezes pode estar ligada a falta de estrutura da própria instituição escolar de acolher diferenças, expulsões por indisciplina ou repetência, por questões que podem estar relacionadas com suas condições socioeconômicas, suas origens ou necessidades de deslocamentos, violência ou problemas familiares, de saúde debilitada, trabalho e emprego, entre outros fatores.

Compreender e atender a diversidade da demanda da Educação de Jovens, Adultos e Idosos pelo poder público implica em considerar fatores múltiplos da condição humana desses sujeitos. “Ou seja, concepções e propostas de EJA comprometidas com a formação humana passam, necessariamente, por entender quem são esses sujeitos e que processos pedagógicos deverão ser desenvolvidos para dar conta de suas necessidades e desejos” (Andrade, 2004, p. 1).

Assim, com os dados levantados nessa investigação, pretende-se contribuir com o debate sobre desigualdade e exclusão social na região, e também construir conhecimento sobre as demandas e especificidades das pessoas fora do padrão idade/série escolar, para aprimorar o atendimento a esses sujeitos que não ocuparam vagas escolares, que não usufruíram do direito de todo cidadão brasileiro, ou estrangeiro com residência no país, de se escolarizar.

Apresentando dados gerais sobre a realidade brasileira

No Brasil existem cerca de 11,3 milhões de analfabetos, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) de 2018¹, o que equivale a uma taxa de 6,9% da população.

Pessoas de 25 anos ou mais de idade por nível de instrução no Brasil (%)

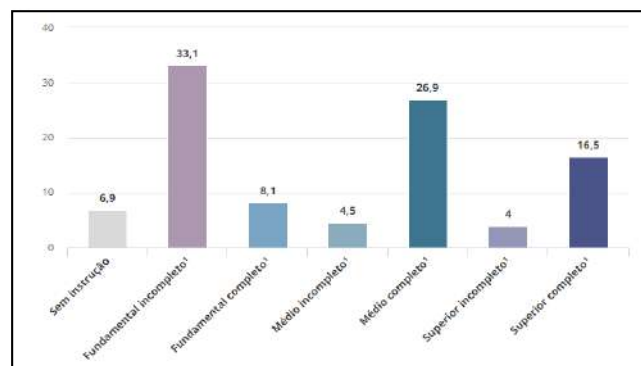


Gráfico 1

Fonte adaptada IBGE/PA.



Esse dado está contido na composição do número de pessoas de 25 anos ou mais que não cumpriram o Ciclo Básico de escolarização que se encerra no Ensino Médio, esse valor equivale a 52,6% da população brasileira, conforme soma das quatro primeiras colunas do Gráfico 1. Esse valor é bastante significativo, representando uma baixíssima taxa de escolaridade das pessoas adultas no país. O Ensino Fundamental, primeira etapa da Ciclo Básico, conforme legislação nacional², é obrigatória para menores de 14 anos, e constitui-se em nove anos de escolarização, porém 40% da população de 25 anos ou mais não cumpriram essa etapa Básica. Esse dado é referente a soma das duas primeiras colunas do Gráfico 1.

Importante ressaltar que existe uma hipótese na literatura que ressalta a existência de uma recorrência histórica em relação aos grupos sociais que não usufruíram do direito de se escolarizar, sendo esses “pobres, desempregados, vivem da economia informal, negros, vivem nos limites da sobrevivência” (Arroyo, 2005, p.29).

A presente investigação buscará testar essa hipótese no sentido de verificar se o universo de pesquisa que abordo segue essa recorrência na identificação e caracterização do grupo reinserido na educação formal pela via da EJA. A taxa de analfabetismo no Estado de São Paulo equivale a 4,3%, conforme a pesquisa produzida pela Fundação do Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE³.

O analfabetismo entre os idosos no Brasil é de 26,5%, ao passo que no Estado de São Paulo, 14,1% dos idosos são analfabetos. Já entre os jovens de idade entre 15 a 29 anos a proporção de analfabetos no Estado é de 1,1%, o que representa uma taxa inferior à média nacional, mas é um valor proporcionalmente significativo para São Paulo que detém 45 milhões de habitantes.



Taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos de idade ou mais por faixa etária:

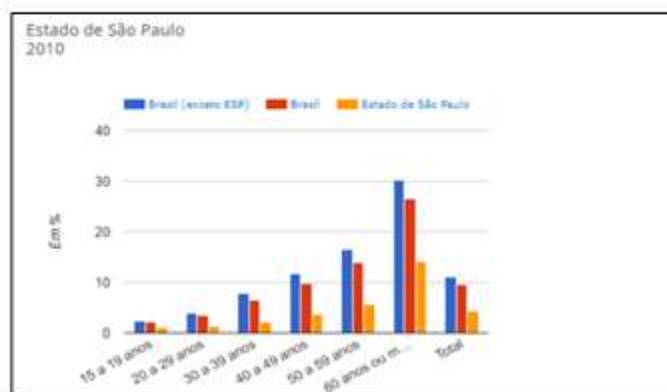


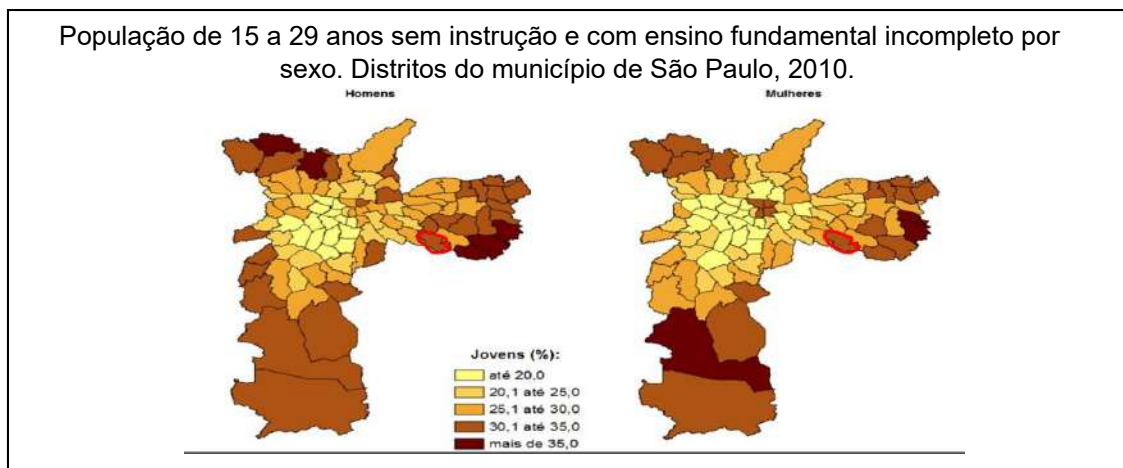
Gráfico 2

Fonte Fundação SE ADE, produzido a partir do censo demográfico IBDE, 2010.

Locais e o universo de pesquisa

O campo dessa investigação se realizou em uma escola da periferia leste da capital do estado de São Paulo, denominada Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA). Sua escolha deu-se por ser uma escola que atende exclusivamente estudantes jovens, adultos e idosos e ter uma quantidade significativa de matrículas. No ano de 2019 houveram cerca de 700 matrículas de estudantes no Ensino Fundamental, em diferentes etapas de escolarização, das quais são divididas em Módulos (Mod. I. Alfabetização; Mod. II. Básico; Mod. III. Complementar; Mod. IV. Final) por ano cada.

Não foi possível registrar as respostas do número total de estudantes matriculados por causa da flutuação das presenças e das desistências que já haviam ocorrido até o início do segundo semestre desse ano letivo. A amostra registrou 302 respostas. No Mapa 1 é possível observar a localização geográfica da unidade escolar investigada no município de São Paulo, subdistrito de Sapopemba.



Mapa 1. Município de São Paulo, orientação Norte, grifado em vermelho distrito de Sapopemba, adaptado de IBGE, com base no Censo Demográfico de 2010, matriz realizada por Cesit e Nepo/Unicamp.

A região em que a escola está localizada passou a receber um grande fluxo de pessoas a partir de fins dos anos de 1970. Os primeiros moradores promoveram ocupação para construção de habitações em uma grande fazenda que havia na localidade, onde a maior parcela dessas terras atualmente é denominado como bairro Fazenda da Juta, localizado em amarelo no Mapa 2, junto da área identificado na cor preta, bairro Mascarenhas de Moraes, do qual a escola está precisamente localizada, indicada pela seta vermelha.

Nesse mapa, apresentado com orientação Norte, é possível identificar outras referências sobre a região: na área inferior, de sul para sudoeste (abaixo para esquerda), encontra-se o limite do Município de São Paulo com o Município de Santo André, e na

área Sudeste (abaixo e a direita) se localiza o limite do Município de São Paulo com o Município de Mauá. Portanto, a escola está localizada em uma área de tríplice fronteira de municipalidade administrativa, recebendo também estudantes desses outros municípios, apesar de baixa incidência.



Mapa de localização da escola pesquisada e seu entorno. CIEJA localizado seta vermelha

Mapa 2. Fonte adaptada de GoogleMaps, orientação Norte, em resolução 2D. A seta vermelha indica a localização da unidade escolar. As áreas circunscritas representam a localização dos bairros onde reside a maior parcela dos estudantes, conforme Gráfico 3. Amarelo - Fazenda da Juta; roxo - Jd. Sapopemba; verde - Teotônio Vilela; vermelho - Jd. Elba; cinza - Pq. Santa Madalena; preto - Mascarenhas de Moraes; azul - Jd. São Roberto; laranja - Jd. Cardoso Franco.

A maior incidência dos estudantes matriculados no CIEJA, conforme os dados do Gráfico 3, residem em bairros no entorno da escola, identificados no território do Mapa 2. O maior número de respostas identifica sete bairros com maior frequência, de 25% a 4%, totalizando 233 respostas.

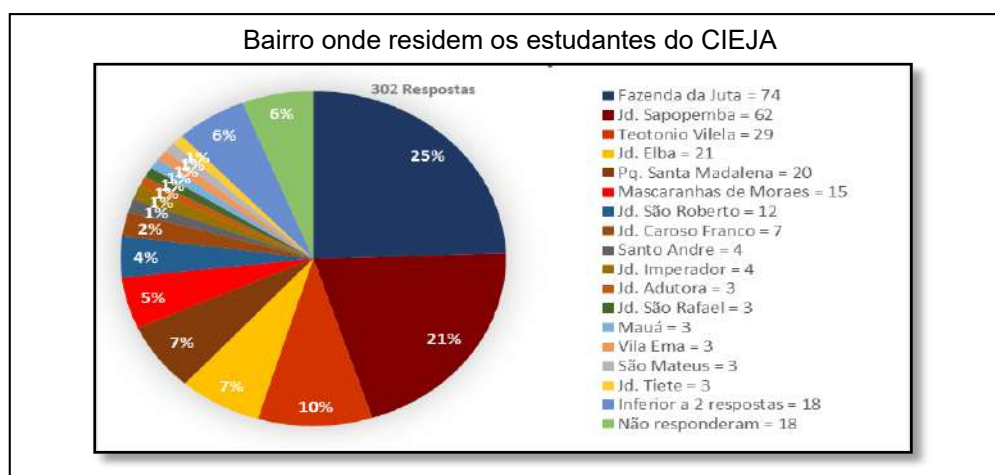
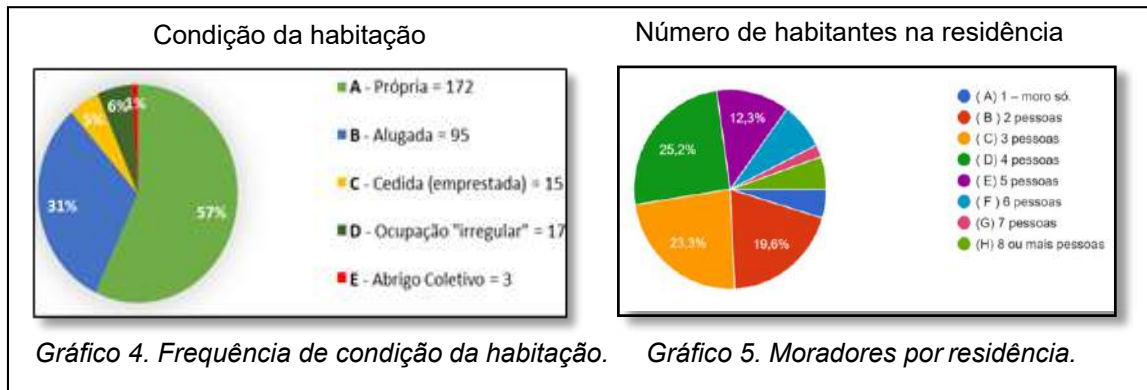


Gráfico 3. Frequência de origem/residência dos estudantes da unidade escolar.

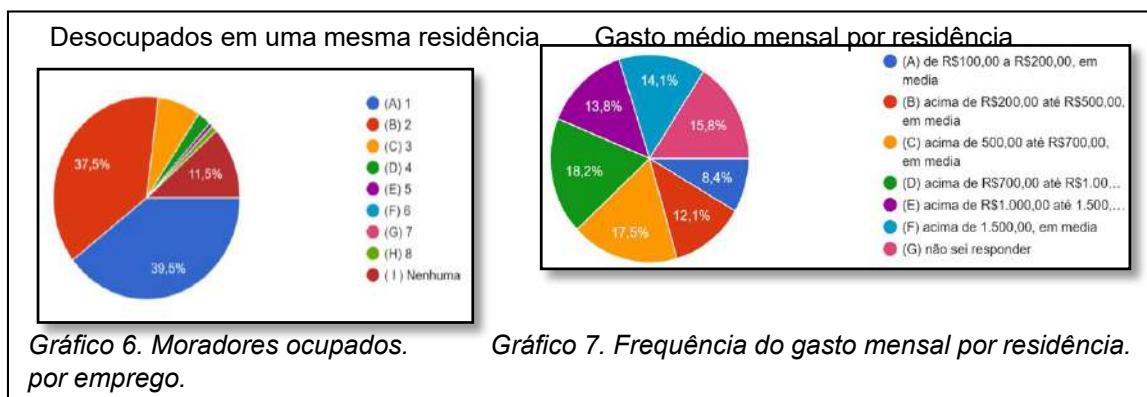
A maior parte dos estudantes declaram habitar em moradias próprias, os demais, 130 respostas, ou 43% desses participantes, declaram habitar em moradias não próprias. Nas residências declaradas, a maior parte são ocupadas entre duas e quatro pessoas



na composição familiar, totalizando 206 respostas, ou 68,1% desse total somado (alternativas B, C e D).



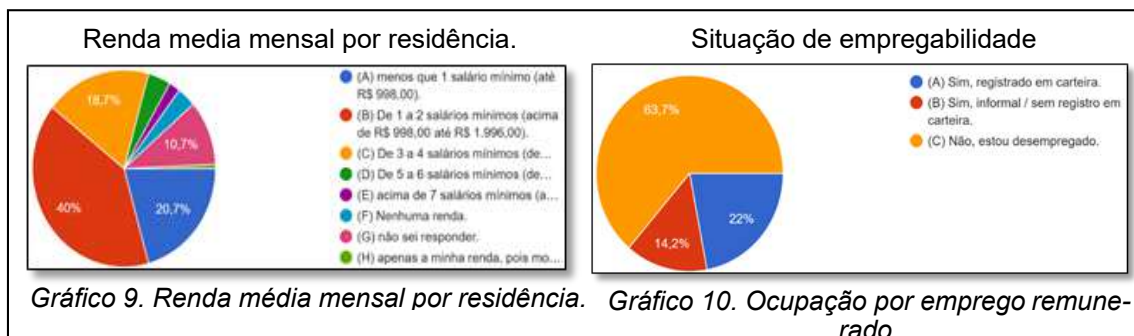
A relação entre emprego, renda e gastos parece ser bastante debilitada, pois, na composição das famílias que ocupam as residências entre 2 e 4 pessoas, 117 dessas residências tem apenas 1 pessoa empregada, equivalendo 39,5% da frequência de respostas, conforme Gráfico 7. Isso irá impactar na relação de custo/renda, demonstradas nos Gráficos 7 e 8. Importante ressaltar que 34 dessas residências não possuem nenhuma pessoa empregada, o que resultou em uma frequência de 11,5% das respostas obtidas.



Conforme o Gráfico 7, as respostas obtidas sobre o gasto médio das residências habitadas pelos estudantes do CIEJA corresponderam a 56,2% de famílias que sobrevivem com gastos de até um mil Reais mensais, somadas as alternativas de A à D, com 172 respostas. As demais respostas que superam um salário mínimo resultaram em 43,8% do total de participantes da pesquisa.



Em contrapartida ao gasto confirmado no Gráfico 8, a renda média mensal da maior parte das respostas obtidas é de até 2 salários mínimos, somadas as frequências respondidas entre as alternativas A e B com 184, ou 60,7% das respostas computadas. É necessário considerar que 10,7% dos dados obtidos não souberam responder a questão, o que poderia ter subnotificado algumas das alternativas, da qual, em minha hipótese, poderia ampliar o dado correspondente à maior média confirmada entre as alternativas A e B.



Importante ressaltar que, a média familiar é de até 4 pessoas em uma mesma residência, dentre esses custos mensais da média computada é de até um salário mínimo, dos quais tem renda de até, no máximo, 2 salários. O que parece indicar que parte substancial dos estudantes matriculados do CIEJA encontra-se abaixo da linha de pobreza, que corresponde a renda domiciliar por pessoa de R\$406,00 por mês, conforme a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), recenseado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴.

Outro dado de bastante significação é que a maior parte dos estudantes que participaram da pesquisa se encontram desempregados, dado que somou 191 respostas, correspondendo a 63,7 dos estudantes, conforme gráfico 11. Enquanto do total de ocupados por emprego, 109 estudantes / trabalhadores, 43 não desfrutam de direitos trabalhistas, por estarem sem registro de trabalho legalizado com carteira registrada, muito menos assegurados por regime de previdência.

Mesmo com altos índices de desemprego, parte significativa dos estudantes declaram ter profissão específica de trabalho profissional. Das profissões mais citadas estão as qualificadas como prestações de serviços, como: empregadas domésticas, auxiliares de serviços gerais, pedreiros, mecânicos, co-zinheiras/os, entregadores, babás e donas de casa.



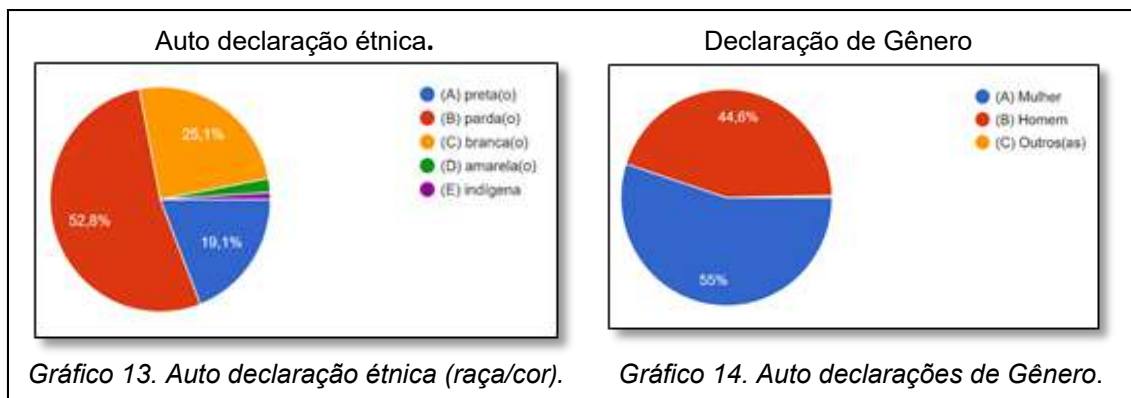
Dos estudantes beneficiados por aposentadoria de previdência social somaram 6,7%. Enquanto estudantes beneficiados pelo programa de assistência social denominado Bolsa Família, atingindo 20,3% dos participantes.



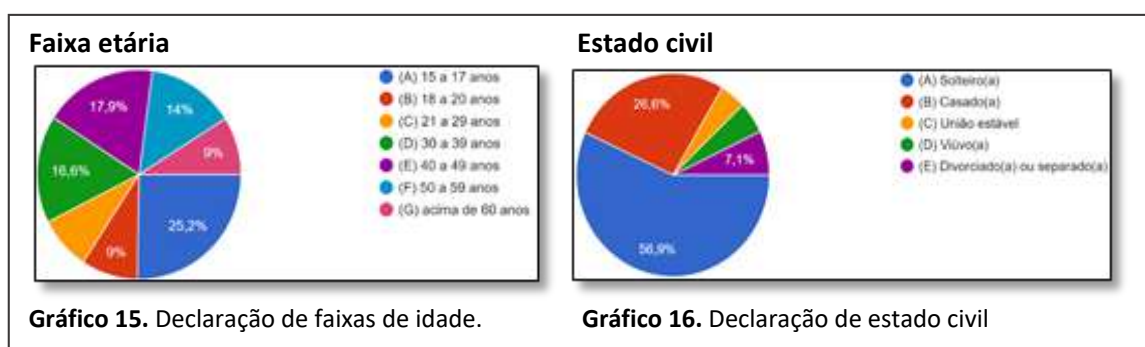
Das diversas origens e procedências das regiões do Brasil, declaradas pelos estudantes matriculados no CIEJA, 130 responderam ter nascido no estado de São Paulo, o que correspondeu a 44,2% das respostas. Foram significativas também as respostas computadas pelos estudantes provenientes do Estado da Bahia 20,4% (60 estudantes), e os provenientes do estado de Pernambuco 15% (44 estudantes) das respostas.

A maior parcela de estudantes do CIEJA é proveniente da região Nordeste do Brasil, representaram 148 respostas, ou 49,8% do total de estudantes. Das regiões Norte, Centro-oeste e Sul somaram juntas 7 estudantes, o mesmo número de respostas de estudantes provenientes de outros estados da região Sudeste. Entre os estudantes estrangeiros foram registradas 6 matrículas, ou 2,4%, entre eles: 2 de Haiti, 2 de Marrocos,

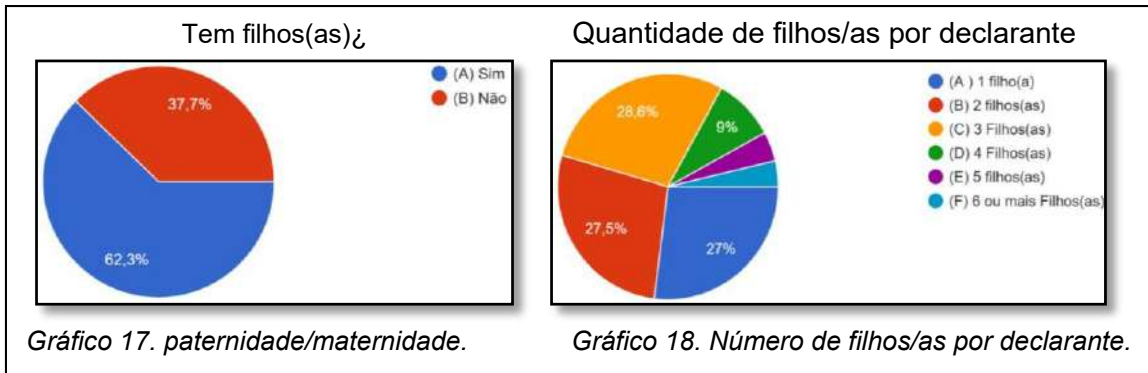
1 de Angola, 1 de Uruguai e 1 de Venezuela. Não foi computado nessa pesquisa os estudantes ligados ao Programa Portas Abertas⁵ mas apenas quem tem matrícula nas etapas de escolarização fundamental



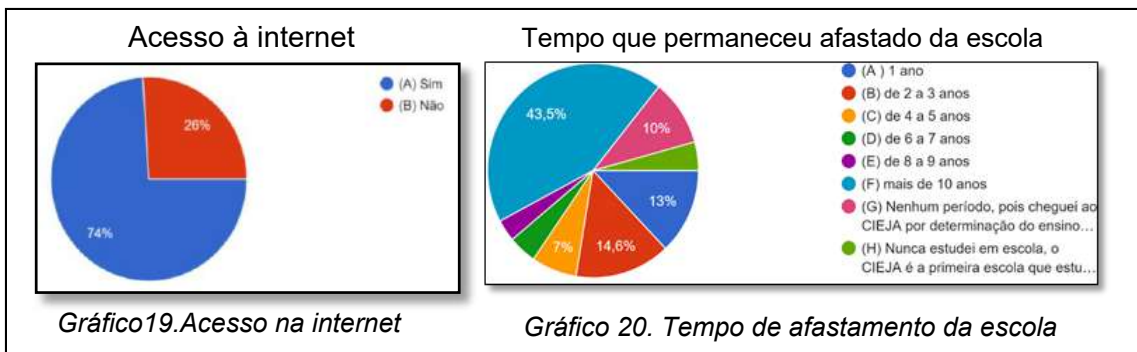
Foi utilizado o padrão do IBGE para classificação de auto definição étnica, resultando em 71,9% dos estudantes que se definem afrodescendente, dentre os quais se auto declararam pretos/as (A) e pardos/as (B), que somou 215 respostas. A auto definição branca/o somou 75 respostas, ou 25,1%. Estudantes que se definiram como indígenas foram 3, e amarelo 6. Sobre esse último dado, acredito ter sido subnotificado ou respondido de maneira equivocada, pois, não existe matrícula de asiático na escola. A maior parte de estudantes matriculadas no CIEJA é mulher, que somaram 164 respostas, contra 133 de matrículas de homens.



Em relação as faixas etárias, a amostra revela um universo bastante heterogêneo. O Gráfico 17 demonstra que pouco mais de um quarto dos estudantes, 25,2% desses, são menores de idade, resultado de um total de 76 respostas.



Em números absolutos, os estudantes que se localizam na categoria de jovem (de 15 aos 29 anos) somam 128 matriculados, ou 42,5% desse percentual somado. A faixa etária de 30 a 59 anos, como categoria adulto, somaram 146 respostas ou 48,5%. Acima de 60 anos identificada na categoria idosos/as somaram 28 respostas, ou 9% do total de matriculados/as participantes da pesquisa. Quase dois terços dos estudantes declararam ter acesso a internet. Mas uma parcela significativa entre os participantes dessa pesquisa, 26%, ou 78 estudantes, declararam não usar internet, portanto, excluídos do mundo digital. Um dado de substancial relevância é de que uma grande parte dos estudantes matriculados na escola esteve afastado de uma instituição escolar por 10 anos ou mais, como pode ser observado no Gráfico 22. Outro dado demonstrado nessa pesquisa é que 4,3% dos estudantes vinculados ao CIEJA nunca tiveram oportunidade de se escolarizar, sendo sua atual matrícula representativa do primeiro ingresso formal na escola.



Os dados levantados nessa pesquisa identificam também matrículas de jovens recém egressos do ensino regular, 10% das respostas, somando entre os que declaram estarem afastados entre um ano e/ou nenhum período atingem a marca de 53,5% das respostas.



As motivações que implicam a dedicação ao trabalho representaram o principal fator do afastamento da escola, ou de nunca ter podido efetuar matrícula e frequentar instituições escolares entre os pesquisados, atingindo a marca de 38,7% das respostas, conforme Gráfico 23, seguido do apontamento de questões familiares 20%. Chama atenção o dado sobre o desinteresse que computou 11,3 das motivações de se afastarem da escola.

Isoladamente, o motivador de realizar matrícula e frequentar escola para qualificação para o mercado de trabalho computou pouco mais de um terço das respostas entre os estudantes. Todavia a motivação para se reinserir na escola por uma realização pessoal sem classificar essa escolha com fatores utilitários é de extrema significação, esse dado atingiu a marca de 21,9%. Dos que retornaram a escola com objetivos de darem continuidade nos estudos em etapas seguintes de escolarização, seja de concluir o Ensino Fundamental, o Ensino Médio ou chegar a Universidade, somaram 40,9%.

O Gráfico 24 contradiz a objetificação de generalizar o interesse dos estudantes em buscarem a escola para qualificação para o mercado de trabalho, pois, somados todos os objetivos que não declara qualificação para o trabalho atinge a marca de 67,4% das respostas.

Motivação das afastamento/abandono da escola, ou de nunca ter estudado.

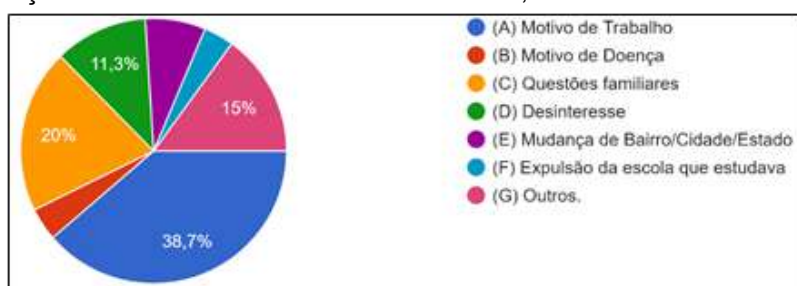


Gráfico 23. Das motivações atribuídas sobre o afastamento da escola

Alternativa que aproxima da motivação para retornar aos estudos no CIEJA

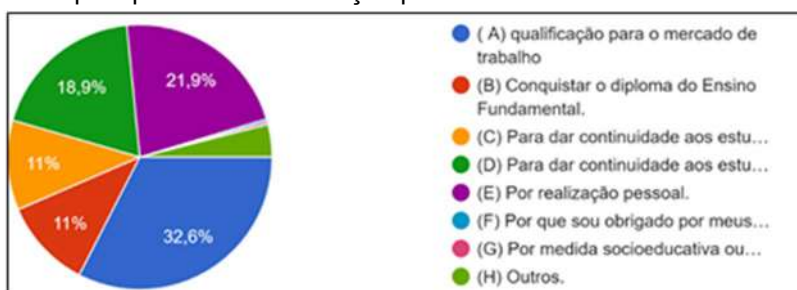


Gráfico 24. Sobre a atribuição de motivadores para retorno aos estudos escolares.



Conclusão

O levantamento dos dados dessa pesquisa entre os estudantes de uma escola que destina suas matrículas integralmente a educação de jovens, adultos e idosos possibilita lançar luz sobre algumas reflexões dessa modalidade de ensino.

Foi possível identificar que os estudantes do CIEJA habitam os bairros do entorno da escola, têm identificação com o território por que transita nele, e esse dado deve ser considerado. Além disso, mais da metade dos matriculados são migrantes de outras partes do país, particularmente da região nordeste, o que destaca um relevo identitário entre a comunidade escolar e certas tradições culturais.

Esse dados da migração ainda pode estar refletido no território, como a maior parte dos estudantes habitam o entorno da escola, e uma quantidade substancial desse estudantes tem filhos, é bastante provável que aspectos dessa identidade cultural circule no território, sendo uma questão potente a ser perseguida, compreendida e valorizada.

Conforme apresentada inicialmente, esses sujeitos, que não usufruíram do direito de se escolarizar na idade dita adequada, segue um perfil de uma sociedade desigual, que excluiu, principalmente as populações afrodescendente dos bancos escolares, e que resiste re-ocupando esse lugar que lhe é de direito (Gadotti; Romão, 2011; Haddad.; Di Pierro, 2016; Rummert, 2016). Mais de dois terços, ou 71,9% dos matriculados, se definem afrodescendentes, isso configura uma característica de relevo para a elaboração das ações pedagógicas da unidade escolar.

Outro dado que confirma a condição do estudante da EJA e sua situação sócio econômica, relativa a linha tênue de pobreza e ausência de condições materiais. O desemprego assola a maior parte desses estudantes/trabalhadores. Esse dado deve ser observado com maior atenção, pois, o estudante que não tem renda e/ou emprego garantido, ao consegui-lo, e caso não possa compatibilizar com seus estudos, se torna um forte candidato a um novo abandono de sua matrícula. Por esse motivo a escola deve garantir a flexibilidade das possibilidades do estudante permanecer na escola, realizar mudanças de horário, por exemplo.

Como pode ser observado no Gráfico 21, o trabalho é o principal motivador de afastamento da escola, ou de nunca ter podido se escolarizar, por fatores que podemos



deduzir, as condições materiais e de alimentação se sobrepõe aos estudos. De todo modo, esse é um dado que também merece maiores elementos e ampliação investigativa para elaboração de um posicionamento mais preciso.

Outro fenômeno que ganha relevo nessa pesquisa é a chamada rejuvenescência da EJA, conforme demonstra o Gráfico 22. A quantidade de jovens egressos do ensino regular pode ser flagrada com a soma dos que não passaram tempo algum distante da escola e dos que estiveram em média um ano sem estarem matriculados, chegando a computar 53,5% das respostas. Diversas pesquisas (Haddad; Di Pierro, 2016; Pereira; Oliveira, 2018) tem apontado que esse é um mecanismo para solucionar problemas da escola regular, como efeito para a escola de EJA: a absorção de estudantes expulsos ou para correção do fluxo idade/série da escola regular.

Também é de extrema significação que, ao menos na passagem pelo ensino Fundamental, como essa investigação abordou, grande parte dos estudantes não buscam qualificação para o mundo do trabalho, mas sim condições de preparo para dar continuidade em seus estudos, ou por “simples” realização pessoal de ter garantido seu direito (Freire, 1999; Gadotti, 2013; Rummert, 2016) de escolarização concluído.

Por fim, espera-se que esse levantamento empírico possa se somar as análises sobre educação de adultos como direito humano, que deve ser garantido socialmente e empenhado pelos poderes públicos para superação das desigualdades, particularmente aos que não tiveram acesso e possibilidade de se escolarizar, os atuais estudantes da Educação de Jovens e Adultos.

Notas

¹ Disponível em: <https://bit.ly/3jUkHLv> Acessado em 20/10/2019.

² Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 208: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acessado em 15/08/2019.

³ Fundação SEADE <https://bit.ly/36WluYF> Acessado: 10/08/2019.

⁴ Os dados relativos ao SIS podem ser consultados via site do IBGE, disponível em:



<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>, acessado em 20/10/2019. Dados de referência sobre indicadores de linha de pobreza podem ser observados em material jornalístico publicado em dezembro de 2018, em um periódico brasileiro, disponível em: <https://bit.ly/2W9gsBF>, acessado em: 20/10/2019.

⁵ programa Portas Abertas tem cerca de 30 matriculados. Esses estudantes, como não possuem matrículas regulares, e sim de programa especial de acolhida ao imigrante, não participaram da pesquisa.

Referencias

Andrade, E. R (2004). “Os jovens da EJA e a EJA dos jovens”. In: Oliveira, I. B.de; Paiva, J. (Org.). *Educação de jovens e adultos*. Rio de Janeiro-Brasil: DP&A, [p. 43- 54].

_____(2012). “Os sujeitos educandos na EJA”. In: *TV Escola, Salto para o Futuro. Educação de Jovens e Adultos: continuar... e aprender por toda a vida*. São Paulo-Brasil, Boletim, 20 a 29 set.

Arroyo, M. G(2005). “A educação de Jovens e Adultos em tempos de exclusão”. In: *Construção coletiva: Contribuições à Educação de Jovens e Adultos*. Brasília-Brasil: UNESCO, MEC, RAAAB.

BRASIL / MEC (2008). *Desafios da Educação de Jovens e Adultos no Brasil: Sujeitos da Educação de Jovens e Adultos*. Brasília-Brasil. Disponível em: [http:// portal.mec.gov.br/dmdocuments/confitea_docbase.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/confitea_docbase.pdf). Acesso em 10/09/2019.

Freire, Paulo (1999). *Educação como prática da liberdade*. 23ª ed. Rio de Janeiro- Brasil: Paz e Terra.

Gadotti, Moacir; Romão, José E (2011). *Educação de jovens e Adultos: teoria, prática e proposta*. 12. Ed. São Paulo-Brasil: Cortez.

_____(2013). *Educação de Adultos como Direito Humano*. EJA em Debate. IFSC – Florianópolis-Brasil, Ano 2, n. 2. Jul.

Haddad, S.; Di Pierro, M. C (2016). “Escolarização de jovens e adultos”. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro-Brasil: n. 14,[p. 108-130]

Pereira, T.; Oliveira, R. “Juvenilização da EJA como efeito colateral das políticas de responsabilização”. *Estudos Avaliação Educação*. São Paulo-Brasil, v. 29, n. 71 [p. 528-553].

Prado, Di Paula ;Reis, S.M. de Oliveira (2012). “Educação de jovens e adultos: o que revelam os sujeitos?”. XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino



- UNICAMP – Campinas-Brasil.

Dissertação: REIS, S. M. de Oliveira (2009). A inserção dos egressos da educação popular na escola pública: tensão entre regulação e emancipação. Belo Horizonte-Brasil: Programa de Pós-Graduação em Educação - Fae/UFMG.

Rummert, S. M (2016). *A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos*. Sísifo: Revista de Ciências da Educação, Porto-Portugal, n. 2, [p. 35-50].



Estrategias institucionales de expansión y sus disparidades en Morelos, México.

César Augusto González Bazán¹
Jesús Antonio Escobar Salazar²

Resumen

El desarrollo de las regiones está determinado por el emplazamiento de sectores económicos y sus diferentes expresiones. Tal vez, la disparidad resulte la más significativa, dado que éstas afectan a todas las naciones del planeta, incrementando la brecha social. Las condiciones de pobreza durante los últimos años se han agravado en Latinoamérica, a pesar de que los indicadores regionales de ocupación y desempleo plantean un panorama favorecedor a las estrategias de Estado. La apertura de fronteras, resultado de la globalización, la debilidad de sus instituciones y la flexibilización de las políticas frente a la reproducción del modelo económico, cambian las características del empleo en la región. En la parte central de México se observa una situación similar, a pesar de aportar casi 35% del Producto Interno Bruto Nacional, la mitad de su población vive en pobreza. Su característica principal es la terciarización de las actividades productivas, empleando a la población económicamente activa en labores donde obtienen un salario por debajo de la línea de bienestar urbano, sufriendo algún tipo de carencia que les representa dificultades para cubrir necesidades básicas de sobrevivencia. El Estado de Morelos en particular, mantiene cifras oficiales que favorecen las acciones del estado en torno al empleo, pero que a su vez evidencian una crisis del trabajo formal. Los actuales patrones ocupacionales han derivado en el crecimiento del sector informal, ocupando a más de la mitad de la población; ocasionando cualitativamente una afectación a la cohesión social, demostrado en una mayor cantidad de individuos con alguna carencia e incluso en situación de pobreza extrema. Es relevante la comprensión multidimensional de la pobreza, así como de las características actuales del empleo, para que sean incorporadas como fundamentos estructurales en la elaboración e implementación de planes y programas locales, que tengan como objetivo el bienestar socioeconómico de la población y no solo el incremento de los indicadores financieros de la región.

Palabras clave

Estrategias institucionales de expansión; Pobreza; Empleo; Morelos, México.



Introducción

Los beneficios económicos de la integración global suelen utilizarse como una táctica para asumir ajustes regionales considerados necesarios en su consecución; los países subdesarrollados en particular, manifiestan las estrategias más rigurosas, con las consecuencias más polarizantes. De esta manera el comercio e inversiones internacionales se centran en las regiones caracterizadas por su dinámica en la economía mundial y por la transición de los sectores económicos tradicionales al sector servicios, beneficiado principalmente a las empresas con mayor movilidad de capital, gracias a que el Estado moderno ha adoptado actores y prácticas transnacionales; la creación de un mercado mundial de trabajo permitió que diversas actividades se lleven a cabo en diferentes ubicaciones (Asuad, 2001:16), (Sassen, 2007:15). El despliegue de las actividades económicas por todo el mundo, ha rebasado las fronteras de las naciones en búsqueda de recursos que aumenten su producción y por ende su acumulación (Sassen, 2007:18-27). Ejemplos de ello se verifican en el emplazamiento de sectores económicos a costa de la fragmentación de áreas naturales, manglares, selvas o playas; la expansión urbana impulsada por sectores migrantes intraurbanos o rurales, resultado de la desarticulación del campo y la búsqueda de empleo; la instrumentación de políticas progresivamente adversas para la mano de obra. La adopción de estrategias de esta índole no pasa desapercibida en regiones frágiles políticamente, con serios problemas de equidad y con poblaciones vulnerables; entre las principales consecuencias de ello, se identifica la creciente disparidad social, caracterizada por la ausencia de elementos materiales fundamentales en amplios sectores de la sociedad, responsables de la pobreza.

El concepto de pobreza ha sido definido desde diferentes perspectivas, aunque en general se relaciona con la privación extrema del bienestar en un grupo social, incluyendo la ausencia de recursos económicos, capacidades y derechos, considerados necesarios para cambiar su realidad. Algunas definiciones afines refieren desigualdad, exclusión, vulnerabilidad, segmentación o polarización social; considerando una definición multidimensional y multicausal del término, es posible abordar su descripción en términos cuantitativos o cualitativos, ya sea desde lo monetario, la línea de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas o la medición integrada de la pobreza (Almanza, 2010:95). El método más utilizado es el monetario; este permite enfatizar la incapacidad para reproducirse socialmente y es útil para estimar las condiciones que conducen al hambre. La línea de pobreza permite comparar el valor de una canasta básica de bienes y servicios, incluyendo alimentos u otros elementos considerados necesarios. En definición, el concepto de pobreza describe una condición adversa de la población; según el Banco



Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el pobre se define como aquel individuo cuya percepción económica diaria es menor a dos dólares e incluso, el pobre extremo registra el equivalente a un dólar, afectando directamente la capacidad para alimentarse (Jordan, Martínez, 2009:19). En un sentido más amplio, existen estudios de capacidades donde se define la habilidad de la sociedad para realizar diferentes actividades o para aprovechar bienes o cosas (Sen, 2003:414). En relación con lo anterior, Sen (2003:416) agrega que *“la conceptualización absoluta o relativa de la pobreza solo se resolverá si estas se contextualizan en un espacio”*. Debido a ello, la definición de la pobreza está condicionada por la comprensión de una serie de particularidades políticas, sociales y económicas de un sitio, ya sea país o región; debido a que dicha condición destaca carencias o necesidades de grupos sociales en sitios particulares, estas pueden ser revisadas, por ejemplo, desde la realidad urbana, en cuyo caso, se conceptualiza como pobreza urbana o urbanización de la pobreza. En ambos casos, se considera como *“una condición multidimensional influenciada por elementos culturales, sociales y del entorno, y de la misma forma, esta es vivida de diferente forma, según edad, género, origen étnico y aptitudes de los individuos”*, (Winchester, 2008:30). Considerando las dimensiones espaciales del concepto, es posible comentar algunas características de la ciudad subdesarrollada, particularmente aquellas derivadas de la integración de éstas a un circuito global de producción; esto incluye por ejemplo, el incremento de la proporción de pobres urbanos respecto a la población total, así como su incorporación a un mercado de empleo y consumo, en condiciones diferenciales de seguridad económica y social; la separación territorial de acuerdo a un estrato social; la desintegración social; los riesgos ambientales y de salud; la dificultad para acceder a bienes y servicios; el subempleo de la población económicamente activa o en su defecto, el nivel de ingreso por debajo del requerido para cubrir sus necesidades fundamentales; así como la informalidad del mercado laboral (Winchester, 2008:30). La reproducción de tales características puede observarse en Latinoamérica; se estima, por ejemplo, que del total de las personas que cuentan con un trabajo, casi la mitad están ocupadas en la economía informal y debido a ello, 90 millones de empleados no cuentan con seguridad social; además, 20 millones de jóvenes no estudian ni trabajan. Para 2012, tal cantidad se incrementó a alrededor de 167 millones, de los cuales 66 millones habitan en extrema pobreza o indigencia (CEPAL, 2012). Para completar la imagen, la ciudad Latinoamericana es el sitio donde 3 de cada 4 individuos se encuentran en situación de pobreza. En México, 52.1 de 112 millones de personas están en situación de pobreza, es decir alrededor de 46.3% de la población total (CONEVAL, 2012: 23). Una



de las preocupaciones más importantes de la práctica urbanística reciente, tiene que ver con el hecho de que las zonas urbanas no sólo aglomeran una mayor cantidad de población, sino también de pobres; tan solo para 2010, este indicador se incrementó 2.1 millones alcanzando 35 millones de personas viviendo en esta condición (CONEVAL, 2012:27). Derivado de la revisión de las condiciones locales en Morelos por ejemplo, se observa que 84% de la población habita en zonas urbanas, reflejando patrones de reproducción materiales y socioeconómicos característicos de la ciudad subdesarrollada, por lo menos en términos de cantidad y distribución de la pobreza urbana (INEGI, 2010); de hecho, 710 mil de 843 mil pobres en la entidad radican en este tipo de aglomeraciones. Considerando solamente el índice de marginación por municipio los indicadores más representativos de lo urbano en la entidad son aquellos asociados a la vivienda con hacinamiento y la población ocupada con un ingreso menor a dos salarios mínimos, lo cual aumenta la dificultad para acceder a bienes y servicios básicos para su reproducción social (CONEVAL, 2012). Por tales motivos, la agenda urbana del estado tiene que repensarse en un amplio espectro que no solo incluya a lo urbano como un sitio estratégico para la producción y distribución de mercancías, ni tampoco un actor necesario para la economía nacional e internacional, debe ser considerado el lugar en donde es posible realizar consensos entre los diferentes actores que la estructuran, para así enfrentar la brecha socioeconómica existente, lo cual implica hacer parte a todos sus habitantes de un desarrollo integral que genere condiciones de bienestar.

Reconfiguración social, una referencia de las condicionantes de la modernidad

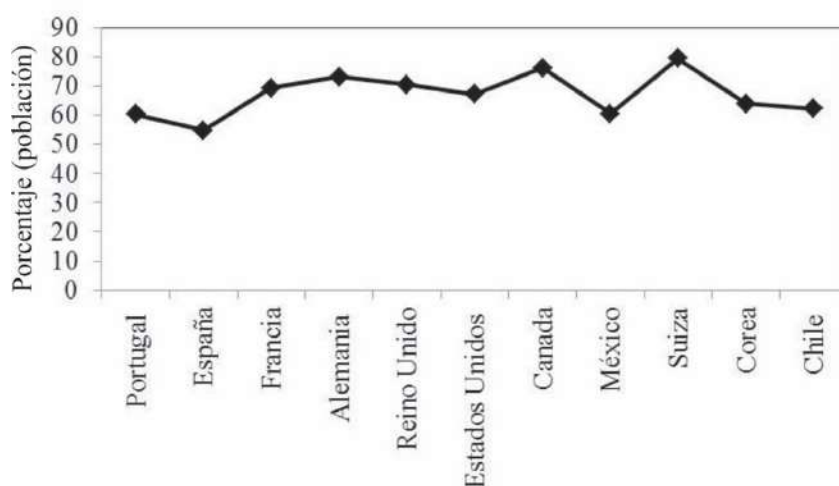
La transformación económica prevalece en torno a la consolidación del modelo productivo, particularmente hacia un proceso de terciarización, el cual está vinculado a poblaciones urbanas, porque es en éstas donde son posibles los emplazamientos de este tipo. Esto significa, entre otras cosas, la modificación de las características del empleo local, incluyendo la especialización y la diversificación en el sector terciario, y dados los niveles de concentración de población, también se incrementa la oferta de mano de obra útil en el sector.

Cabe destacar que dicha consolidación encuentra un proceso de transición que traslada la mano de obra entre sectores, principalmente del secundario al terciario, permitiendo que las economías nacionales puedan acceder a él. Tomando en cuenta que a nivel mundial la provisión de empleo forma parte de las responsabilidades del Estado, la ca-



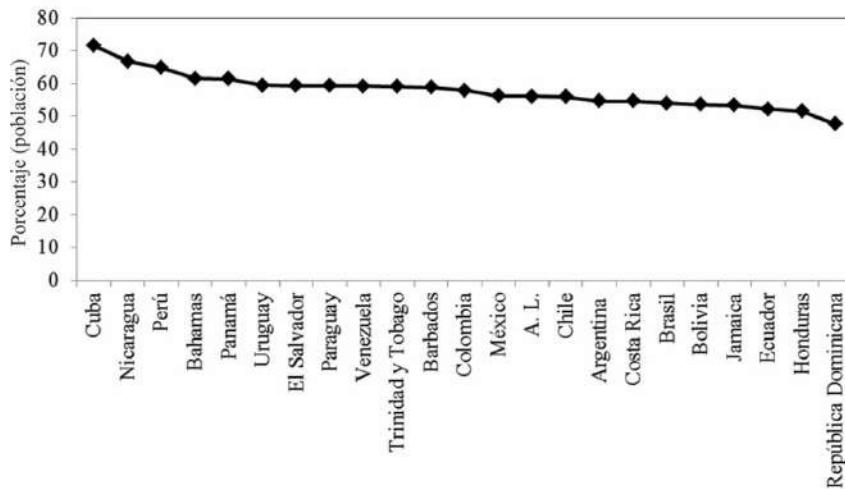
pacidad para proveerlo depende de las características socioeconómicas y demográficas, en conjunto con las estrategias planteadas en cada nación para insertar en el mercado laboral a su población.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2014) naciones europeas como Suiza, Alemania, Francia, España, Reino Unido y Portugal registran tasas de empleo superiores al 54% respecto al total de su fuerza laboral; aunque Suiza destaca con una tasa de 79.4% (ver gráfica 1). En el continente Americano como parte de esta organización sobresalen Canadá y Estados Unidos, mientras que en Latinoamérica según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014) la tasa de empleo mejor posicionada pertenecen a Cuba con 71.6%, seguido de Nicaragua, Perú, Bahamas, Panamá, Uruguay y el salvador respectivamente, todos ellos con un porcentaje que varía entre 59 y 67%, como se puede observar en la gráfica 2.



Gráfica 1. Tasa de empleo según OCDE

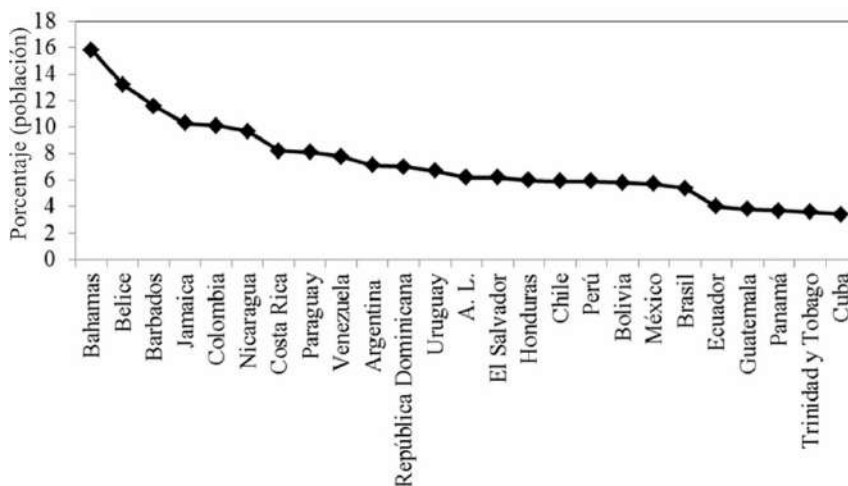
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, *Employment Outlook* 2014.



Gráfica 2. Tasa de empleo países de América Latina

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014.

No obstante, la racionalidad de la economía de mercado ocasiona una serie de circunstancias que dejan en desventaja a parte de la población, sin importar que en su totalidad esté condicionada a la dependencia de ingreso salarial necesario para su subsistencia; lo anterior se puede apreciar en el nivel de desocupación entre la población económicamente activa. En este contexto, la tasa de desempleo permite reconocer que en países como España y Portugal se registran porcentajes por arriba de 16% (ver gráfica 3), superiores a los niveles de desocupación reportados para América Latina, cuyos indicadores señalan a Bahamas, Belice, Jamaica y Colombia como las naciones con mayor tasa de desempleo, en todos los casos por encima de 10%, pero por debajo de 26.1% de España.



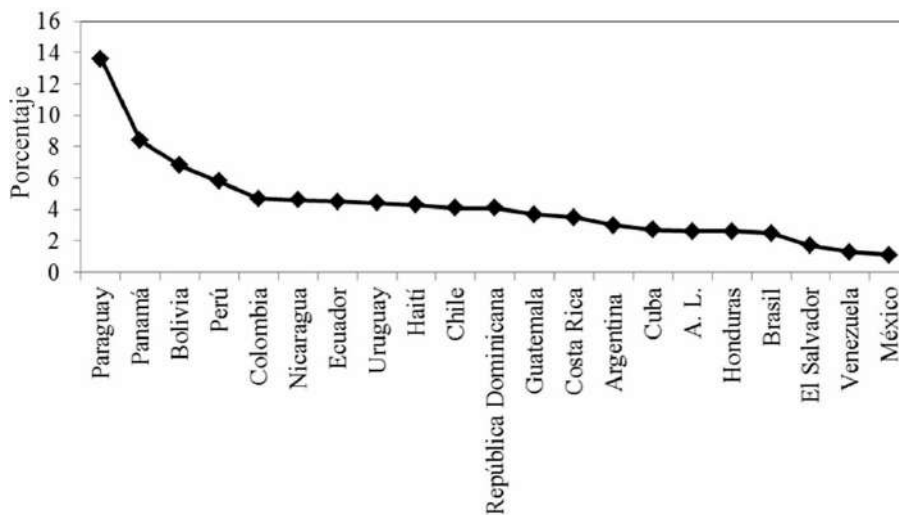
Gráfica 4. Tasas anuales medias de desocupación urbana abierta en América Latina

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014.



México cuenta con una tasa de ocupación por arriba del anual promedio regional, mientras que la tasa de desempleo está por debajo de dicho promedio, su panorama se encuentra a la par de naciones referentes en América Latina como Brasil, Chile y Argentina; aunque su porcentaje de población ocupada es de 56.2%, superando el de las tres anteriores, aunque la menor tasa de desocupación la tiene Brasil con 5.4%, es solo 0.3% menos que nuestro país según la CEPAL (ver gráfica 4). Aunque las cifras oficiales de organizaciones internacionales presentan un panorama laboral favorecedor para el Estado Mexicano, estas contrastan con sus características económicas. Como muestra la gráfica 5, nuestro país tiene la tasa anual de variación del Producto Interno bruto más baja de Latino América, lo que se refleja en el PIB per cápita ya que en conjunto con Venezuela son los dos países que presentan tasas con niveles negativos en esta región.

Gráfica 5. Tasas anuales de variación PIB América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014*.

Los indicadores anteriores advierten poca productividad por parte de los sectores que componen la economía mexicana, si a esto agregamos que la tasa de participación económica es de casi 60% (CEPAL 2014), es posible deducir entonces que nuestro país sufre una grave crisis en la calidad y las características del empleo mismo; es decir hay empleo, pero bajo condiciones poco benéficas para la población. En general, según la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (INEGI 2014) el escenario laboral en México mantiene a 61.5% de la población ocupada en el sector servicios, 24.3% en el industrial y 13.7% en el primario. Dentro de estos tres grandes sectores, son mayoría aquellos trabajadores asalariados y quienes laboran por cuenta propia, ahora bien, agrupados por unidades económicas se ocupan particularmente en micronegocios³, como se puede ver en la gráfica 7. Lo anterior se expresa en una configuración del territorio nacional



que concentra a poco más de 50% de la población total ocupada en ciudades denominadas medias, es decir ciudades con más de 100,000 mil habitantes; lo cual pone en contexto la relevancia de las regiones conformadas por diversas entidades del país, dado que el carácter urbano del mismo tiene su origen en las zonas metropolitanas.

Consideraciones generales de la región centro del país (RCP)

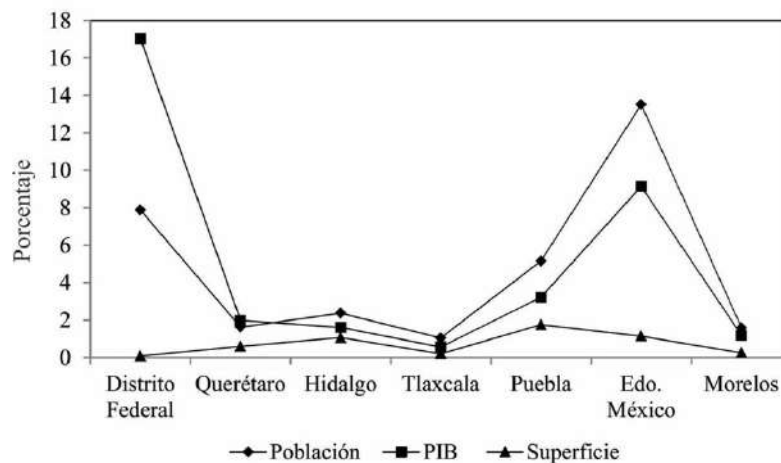
Las transformaciones socioeconómicas regionales, así como la interacción entre ciudades, derivaron en la conformación de un sistema urbano dominado principalmente por la metropolización; muestra de ello es la existencia de 59 zonas metropolitanas en todo el país (INEGI, 2012:09). Entre ellas destaca la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), dada su importancia económica y concentración de población, la cual a partir de su proceso de descentralización ha influido de diversas formas a las principales ciudades medias en torno a la región central del país (RCP). Dicha delimitación se estableció bajo el criterio de cercanía con los centros regionales de tamaño intermedio, integrando una trama funcional que tiene como protagonista a la ciudad de México; en la práctica ésta influye física y funcionalmente a las zonas metropolitanas de los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, México y Morelos (Vieyra, 2006: 85), (Negrete, 1995:33). Con la aparición de nuevos centros productivos impulsados por la política de descentralización, se aceleró la industrialización de varias entidades del país, modificando la dinámica y los límites de la región centro e incorporando para las últimas décadas a Querétaro; es con ello que se consolida el funcionamiento sistémico de la región (Hiernaux, 2003:70), (Garza, 2010:46), (CONAPO, 2010: 126,165), (CONAPO, 2012:18). Ahora bien, la RCP ocupa 99.5 km² de territorio, que constituye solo el 5.08% del total nacional (INEGI, 2005), pero su participación económica es relevante nacionalmente, ya que produce 4,312,418 millones de pesos, alrededor de 34.72% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional. El Distrito federal es el que mayor cantidad aporta, seguido por el Estado de México, cuyas participaciones equivalen a 75.39% del PIB de la región y el 26.17% del país (INEGI, 2011).

En general, las actividades económicas de la RCP están concentradas en los sectores terciario y secundario, dado que en esta zona se encuentran asentadas importantes instituciones financieras e incluso de telecomunicaciones; además de realizarse actividades políticas y culturales significativas para el país; alberga diferentes industrias, concentrando parte importante de la producción industrial nacional, por el contrario, manifiesta una pobre producción rubros asociados a las actividades primarias como la ganadería, y la agricultura (CONABIO, 2010). La aglomeración de actividades de población



derivadas de su dinámica económica ha proporcionado un amplio mercado para el desarrollo del comercio, esto ha generado que en términos demográficos contribuya relevantemente, al concentrar población en sus zonas urbanas. De acuerdo con INEGI (2010) la población de esta región se estima en 37,246, 889 habitantes, es decir 33.16% del total nacional, donde las entidades con mayor concentración de población son Estado de México con 15,175,862 habitantes y Distrito Federal con 8,851,080 habitantes, conformando entre las dos 64.51% del total de la región.

Considerando la dinámica registrada en la región, Morelos aporta 3.40% al PIB regional, colocándolo en penúltimo lugar de las entidades que la componen solo por delante de Tlaxcala; en el contexto nacional esta cifra se reduce a solo 1.18% (INEGI, 2011). Con una extensión territorial que abarca el 0.25% del país, este concentra 1, 777, 227 habitantes, 607,291 más que Tlaxcala con menor aporte tanto económico como demográfico (INEGI: 2010), como se observa en la gráfica 10.



Gráfica 10. Indicadores generales de la Región de Conurbación del Centro del País (RCP) (%)
 Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Censo de Población y vivienda, 2010.

Referencias económicas y sociales del estado de Morelos

En el estado de Morelos habitan aproximadamente 1,777,227 habitantes, de los cuales 84% están establecidos en áreas urbanas, y 16% en el ámbito rural; dando como resultado una densidad promedio de 364 personas/km², seis veces mayor que el promedio nacional, convirtiéndolo el tercer estado más densamente poblado en México (INEGI, 2010). En este sentido, la consolidación de las características de la entidad fue influenciadas de manera relevante por el crecimiento poblacional. En menos de 90 años su población se incrementó más de 1 millón seiscientos mil habitantes, con tasas de crecimiento hasta de 4.6% en la década de los 50's; esta para 2010 se estimó en 1.3%, casi



a la par de la nacional (1.4%) (INEGI, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 2000, 2010). Dicha transformación proviene en parte del saldo neto migratorio, ya que en la última década hubo una emigración de aproximadamente 45 mil personas⁴ mientras que la inmigración se estimó en más de 78 mil individuos procedentes del Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Puebla y Veracruz (INEGI, 2010).

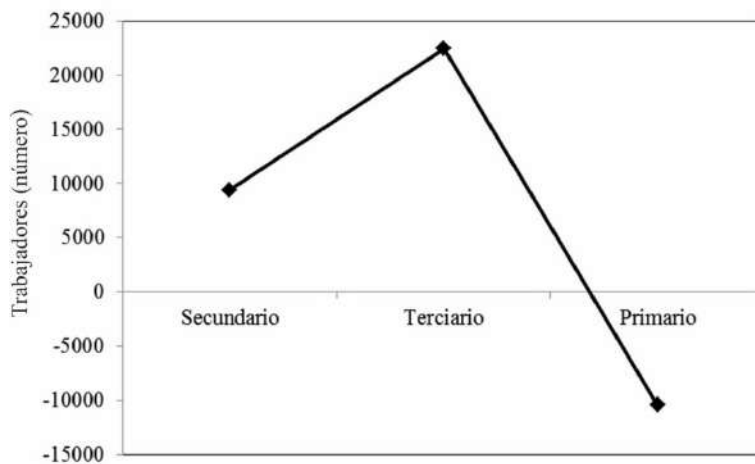
El factor demográfico en conjunto con la tercerización de las actividades económicas ha estructurado la composición de la Población Económicamente Activa (PEA), en primera instancia incrementándola a más de 744 mil personas, donde 95% están ocupadas en 79,404 unidades económicas (INEGI, 2009); de las cuales resaltan las orientadas al sector terciario, ya que emplean 66.71% de la población ocupada, en tanto que el secundario a 22.49% y el primario 10.03% (INEGI, 2010). La configuración económica de la entidad, así como la centralidad e infraestructura de la región son factores que han atraído la inversión extranjera directa; durante la última década, la inversión en la entidad se estimó en 1,566.9 millones de dólares, 1378.2 provenientes de Estados Unidos, 90.5 de España, 39.4 de Alemania, 37 de Francia y 21.8 de Japón (Rodríguez, 2011:126). La principal consecuencia de dicha inversión fue el afianzamiento de la actividad comercial y de servicios, como los servicios de transporte, financieros e inmobiliarios, de alojamiento, preparación de alimentos, educativos, y médicos, (INEGI, 2009). En contraste con los indicadores económicos, hay un incremento de los porcentajes de pobreza estatal, alcanzando a 45.5 % de la población, es decir 61,300 más que la cantidad registrada en 2010; el principal problema consiste en la pérdida progresiva de acceso a la seguridad social, seguido por la inaccesibilidad a la alimentación, los servicios de salud, servicios básicos en la vivienda y por rezago educativo. Así pues, las carencias sociales se agudizaron debido a un ingreso salarial debajo de la línea de bienestar mínimo, en otras palabras, es insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de más 117 mil personas, de entre las cuales alrededor de 6.3% se encuentran en condiciones de pobreza extrema; resaltando particularmente por esta situación los municipios de Tototlán y Tétela del Volcán (CONEVAL, 2012).

Características generales del empleo en el estado de Morelos

La reconfiguración de los patrones laborales en el país interviene particularmente las zonas urbanas de cada una de las entidades federativas, bajo estas condiciones la región centro es una de las más influenciadas debido a que la interacción entre los estados que la componen y el Distrito federal le permiten concentrar diversas actividades eco-



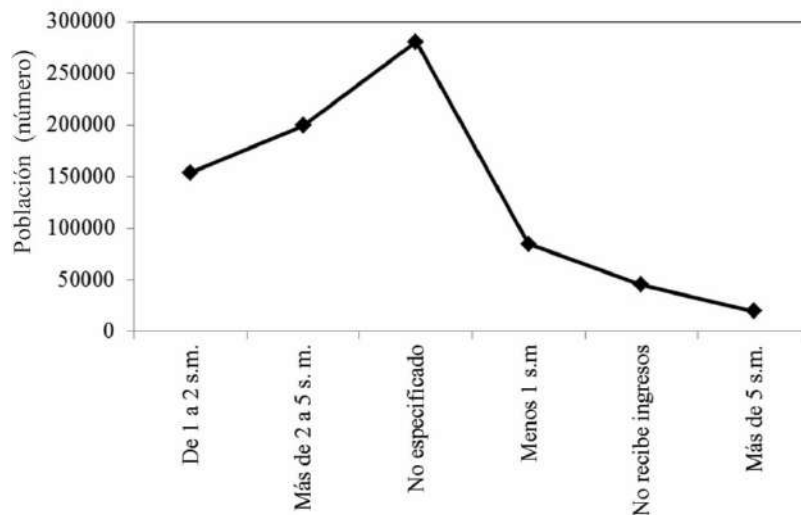
nómicas al igual que una gran cantidad de población. Como parte de las RCP la relevancia del estado de Morelos está ligada a la dinámica de su relación con la capital del país, en este contexto, su estructura laboral presenta características similares al panorama nacional; durante el último trimestre de 2013 el 80.6% de su PEA se empleó en el ámbito no agrícola, en micronegocios comerciales, bajo la lógica de una primacía del sector terciario que mantiene ocupado a 67.9% de la PEA; seguido por el secundario, ambos sectores aumentaron el número de trabajadores en comparación con las actividades primarias, ver gráfica 11. Este incremento se refleja en aquellos que laboran por cuenta propia y en los no remunerados, mientras que la pérdida de empleos la registran los trabajadores subordinados asalariados; esta última categoría engloba a la población ocupada con acceso a instituciones de salud y a otro tipo de prestaciones laborales (INEGI, 2014).



Grafica 11. Incremento número de trabajadores por sector económico

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Resultado de la encuesta nacional de ocupación y empleo 2014.

De acuerdo a datos de la Secretaría del trabajo y previsión social (2014), a pesar del elevado porcentaje de PEA ocupada en el Estado, es evidente una disminución en la calidad del trabajo, el cual se ve afectado por diferentes variables como el bajo salario o las pocas prestaciones laborales para los empleados. Destacándose el hecho de que en Morelos el ingreso promedio es menor a \$4,500 pesos, quedando por debajo de la media nacional de \$5,130 pesos; lo que concuerda con que 55.9% de la población trabajadora perciba menos de 5 salarios mínimos, 5.6% no tiene ingreso y solo 2.5% reciba más de 5 salarios mínimos, ver gráfica 13.



Gráfica 13. Población ocupada por nivel de ingreso

Fuente: Elaboración propia a partir de STPS, Información laboral noviembre 2014.

Ante la precarización y constante pérdida de empleos originada por las crisis del sistema económico, la informalidad se ha convertido en la opción más viable para generar los ingresos necesarios por lo menos para sobrevivir. Por tal motivo en 2014 instituciones como INEGI y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantean que a nivel estatal para lo urbano dicho sector emplea alrededor de 66.9% de la PEA ocupada.

Reflexión preliminar

El aporte económico y demográfico de la Región Centro del país determina las condiciones de crecimiento y desarrollo de las entidades que le componen, incrementando por ejemplo el número de las zonas conurbadas e incluso de las zonas metropolitanas, como consecuencia de la interacción económica entre ciudades, así como del asentamiento de inversiones financieras extranjeras o nacionales, para su funcionamiento. En este sentido, el énfasis en el crecimiento económico ha tendido a flexibilizar las políticas en favor de la consolidación de actividades productivas al mismo tiempo que permite su expansión sobre el territorio; facilitando la extracción de materias primas o la implementación de estrategias laborales que desprotegen al trabajador y por el contrario favorecen los intereses del empleador. Como plantea el Plan Nacional de Desarrollo Nacional o el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDU-OT), que se enfoca a cubrir necesidades financieras, relegando a su vez consideraciones sociales o ambientales.



En este escenario, el estado de Morelos dada su localización geográfica y cercanía con la ciudad de México ha sido influenciado por la dinámica regional, mostrándose particularmente en los sectores de ocupación poblacional, con el aumento de los empleados en el sector terciario a cambio de su disminución en el sector primario; lo cual implica la consolidación del comercio y la desprotección de la agricultura, a pesar de que la entidad tiene características ambientales propicias para esta práctica. El resultado, intensa actividad urbana en los municipios más poblados de Morelos entre los que destacan Cuernavaca y Cuautla, dado que ahí se concentran las inversiones financieras, la administración pública, la infraestructura, los servicios, al igual que las oportunidades de trabajo para la población. En este sentido, existe la suposición de un mayor grado de bienestar para los individuos al estar ocupado en alguna actividad laboral, sin embargo, queda expuesta la decadencia laboral como parte de la realidad diaria de los habitantes del estado, pues más de la mitad de sus habitantes urbanos laboran informalmente, es decir que además del salario carecen también de protección social. Por tanto, siendo parte de una región productora del 30% del Producto Interno Nacional es importante tener presentes el instrumento y estrategias utilizadas para afrontar las disparidades socioeconómicas, así como sus consecuencias en el entorno.

Notas

¹ Mtro. en Urbanismo. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Avenida Universidad, Col. Chamilpa No. 1001. C.P 62209. Cuernavaca, Morelos. Correo electrónico: cagb.urban@gmail.com

² Maestrante Estudios Regionales. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Avenida Universidad, Col. Chamilpa No. 1001. C.P 62209. Cuernavaca, Morelos. Correo electrónico: jes.salazar7@hotmail.com

³ De acuerdo con INEGI un micronegocio se establece con base en el número de personas ocupadas: De 1 a 15 personas ocupadas en la industria, y de 1 a 5 en el comercio y los servicios.

⁴ Principalmente hacia el Estados de México, Distrito Federal, Guerrero, Puebla y Veracruz

Referencias

Almanza A. (2010) *La Pobreza y Conceptos Afines*, en Villarespe Reyes V. (Coord.) *Pobreza: Concepciones, Medición y Programas*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México D.F., pp.93-116.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014 (LC/G.2619-P), Santiago de Chile, 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (2010). 'Regiones Económicas de México'. En base a Bassols Batalla, A. (1967). 'Recursos Naturales de México. Teoría, conocimiento y uso'. 13° ed. Editorial Nuestro Tiempo. México D.F. 1981, pp 78 - 92.

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL). (2012). Síntesis de estimación de pobreza 2012 y rezago social 2010. México: CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL). (2012). Informe de Pobreza en México el país, los estados y sus municipios 2010. México: CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo social CONEVAL (2010). Medición de la pobreza. Tablas dinámicas (mapas y gráficas por municipio). México.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). Primer Informe de Ejecución del Programa Nacional de Población 2008-2012. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2012). Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población CONAPO (2010). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: CONAPO.

Garza, G. (2010). *La transformación urbana de México, 1970-2020*. En Garza, G., Scheuingart, M. Los grandes problemas de México (pp. 31-86). México: El colegio de México.

Hiernaux-Nicolas, D., Carmona, MT. (2003). *Dinámicas metropolitanas y reestructuración de la región centro de México: ¿hacia la metrópoli?* En Villareal, D., Mignot, D., Hiernaux, D. Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial (Pag.57-80). México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2000). XII Censo de Población y Vivienda, 2000. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2005). Uso de suelo y vegetación. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2009). Censos Económicos. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México: INEGI.



Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2011). Anuario estadístico del Estado de Morelos. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2011). Sistema de Cuentas Nacionales de México. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2012). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. SEDESOL, CONAPO, INEGI: México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2013). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en el cuarto trimestre de 2013, para el estado de Morelos. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el segundo trimestre de 2014. México: INEGI.

Jordan Ricardo y Martínez Rodrigo (2009) *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, CEPAL, CAF. Págs. 17-28.

Negrete, ME., (1995). *Evolución de las zonas metropolitanas en México. Sistemas metropolitanos*. En Garrocho, C., Sobrino, J., Nuevos enfoques y prospectiva. Evolución de las zonas metropolitanas en México (pp. 20-46). México: El colegio mexiquense, SEDESOL.

OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en.

Organización Internacional del Trabajo (2014). Notas sobre formalización. El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos. México: OIT.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. México: PNDU.

Rodríguez, J. (2011). *La especialización terciaria y los aspectos ambientales como factores determinantes en la competitividad del centro histórico de Cuernavaca*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Secretaría del trabajo y previsión social (2014). Información laboral del Estado de Morelos, Noviembre 2014. México: STPS.

Sen Amartya (2003) *Pobre, En Términos Relativos*. En Revista Comercio Exterior, vol. 53, Núm. 5, Mayo 2003, pp. 413-423.



Vieyra Antonio (2006). *Reestructuración sectorial centro-periferia. Los alcances regionales de la ciudad de México*. En Aguilar, A., *Las aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España* (pp. 81-111). México: CONACYT, UNAM, Instituto de Geografía UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Winchester, Lucy (2008) "La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat." *Eure*, Vol. XXXIV, Núm. 103, diciembre pp. 27-47.

Consumo, ingresos y desigualdad en Chile.

Francisco Gonzalez Prado
Rubén Ananias Martínez



Resumen

La desigualdad en Chile a nivel de ingresos y los indicadores de pobreza han disminuido durante los últimos 20 años. Sin embargo, la desigualdad no puede ser analizada solamente a partir de las diferencias de ingresos de la población, pues se trata de un fenómeno complejo. La desigualdad de ingresos tiene un impacto directo en el bienestar de los hogares, el cual puede ser medido a partir de su consumo. De manera preliminar, los resultados en países desarrollados muestran aumentos en los niveles de desigualdad de ingresos que no se vinculan directamente con la desigualdad de consumo. Ante alzas en la desigualdad de ingresos se presentan niveles estables de desigualdad en el consumo, sugiriendo que el consumo no recibe necesariamente un impacto por los cambios en los niveles de ingreso.

El objetivo de esta presentación será estudiar los patrones de desigualdad de ingresos y su relación con el consumo de los hogares en Chile. Para ello, se analizarán los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares, vinculando los ingresos personales, el consumo personal, los ingresos de los hogares y el consumo de los hogares. Los resultados iniciales indican que los hogares con altos ingresos presentan diferencias positivas entre ingresos y gastos, mientras que en los hogares restantes la relación es negativa. Adicionalmente, las diferencias de los gastos entre los grupos analizados son menores que las diferencias de sus ingresos.

Palabras clave

Consumo; Ingresos; Gastos; Chile; Desigualdad de ingresos.

Justificación

El debate respecto a la desigualdad se ha concentrado casi exclusivamente en los ingresos de los hogares. En algunos países desarrollados (USA, UK) se ha encontrado indicios de aumento de la desigualdad.

Si bien, los ingresos permiten dar un indicio del bienestar y la posición de los hogares, el consumo en comida, transporte, vestuario y otros bienes y servicios permiten tener una imagen mucho más precisa de la desigualdad.

Esto se debe a que:

- a. Los hogares ahorran (si es que pueden) cuando los ingresos son altos.



- b. Los ingresos no capturan el consumo de bienes durables como una vivienda.
- c. Los hogares viven de su riqueza acumulada (pensiones) y no de los ingresos del trabajo.
- d. El consumo refleja mejor la pérdida de riqueza cuando caen las pensiones.
- e. El consumo refleja mejor el acceso al crédito y a los programas de gobierno.
- f. Las medidas de vulnerabilidad son mayores en hogares de bajo consumo que en hogares de bajo ingreso.

Literatura

Numerosas investigaciones han documentando el alza en la desigualdad de ingresos y consumo en países desarrollados. Sin embargo, la evidencia para el caso del consumo es mixta. Mientras algunos estudios muestran un pequeño aumento, otros muestran un aumento proporcional al ingreso o mayor al del consumo.

Las diferencias se deben principalmente a:

- a. Las fuentes de información.
- b. Las definiciones del consumo: consumo total o consumo de bienes no durables.
- c. Los métodos para evaluar el error de medición.
- d. Teoría de la renta permanente, ciclo de vida y paseos aleatorios.

Cuando hay variaciones en los ingresos permanentes, los hogares violan la restricción presupuestaria para mantener su estilo de vida (nivel de consumo). En consecuencia, shocks permanentes en los ingresos producen shocks permanentes en el consumo. Los cambios en los ingresos permanentes son más difíciles de manejar y asegurar, generando cambios en el consumo y en el bienestar de los hogares. Si los cambios en la desigualdad de ingresos fueran “transitorios”, entonces no existirían cambios sustanciales en la desigualdad del consumo. La manera que se ha encontrado para ligar estos tipos de desigualdades es través de los mecanismos de aseguramiento”. Esto es lo que hacen los hogares para mantener su consumo a pesar de los niveles de sus ingresos permanentes. Algunos de estos mecanismos de aseguramiento” son ahorros y deudas para mantener el nivel de vida. Además, podemos encontrar otros como las redes sociales y familiares, decisiones sobre los tiempos de cuando gastar, impuestos, programas sociales y seguros de cesantía (Kotlikoff and Spivak 1981; Attanasio and Rios Rull 2000; Lundberg 1985; Stephens 2002; Mankiw and Kimball 1992; Auerbach and Feenberg 2000; Blundell and Pistaferri 2003; Engen and Gruber 2001; Browning and Collado 2001).



Modelamiento

$$y_{it} = y_{it}^p + u_{it}$$

Donde y_{it}^p representa a la parte permanente de los ingresos y u_{it} es un shock transitorio. Asumimos que los ingresos permanentes siguen un curso aleatorio.

$$y_{it}^p = y_{i,t-1}^p + v_{it}$$

Donde suponemos que el v_{it} es independiente de u_{it} .

Por simplificación, la varianza de los shocks son los mismos para cada periodo de tiempo y para todos los individuos. Sin embargo, las varianzas pueden ir cambiando periodo a periodo. Adicionalmente, la varianza con el shock previo es 0. Los shocks son IID.

Ingresos

Tomando:

$$y_{it}^p = y_{i,t-1}^p + v_{it}$$

Y despejando $y_{it}^p = y_{it} - u_{it}$ y aplicando esto mismo para $y_{i,t-1}^p$

$$y_{it} - u_{it} = y_{i,t-1} - u_{i,t-1} + v_{it}$$

$$y_{it} - u_{it} = y_{i,t-1} - u_{i,t-1} + v_{it}$$

$$y_{it} = y_{i,t-1} + u_{it} - u_{i,t-1} + v_{it}$$

Y esto lo podemos escribir como un modelo de medias móviles de orden 1:

$$y_{it} = y_{i,t-1} + s_{it} - \theta_t s_{i,t-1}$$



Se puede considerar que θ_t puede relacionarse con la varianza de los cambios transitorios y permanentes del ingreso.

Análisis de las varianzas

Tomando la varianza de los shocks transitorios $var_{kt}(u)$ y los shocks permanentes $var_{kt}(v)$. El crecimiento de la varianza de los ingresos entre periodos puede ser visto como (para el cohorte k):

$$\Delta var_{kt}(y) = \Delta var_{kt}(u) + \Delta var_{kt}(v)$$

El incremento de la desigualdad permanente puede ser analizado a partir de $\Delta var_{kt}(v)$. Mientras que la desigualdad de los ingresos transitorios puede ser analizada desde $\Delta var_{kt}(u)$. Además, esta última puede ser interpretada como el incremento de la incertidumbre. Esto es ideal porque podemos tomar un Gran T - t y pequeñas tasas de interés para hacer lo suficientemente pequeña la parte que contiene a ρ y así podemos plantear que: Cambios en la varianza del consumo son explicados por cambios en la varianza del ingreso permanente:

$$\Delta var_{kt}(c) \propto var_{kt}(v)$$

Cambios en la covarianza del consumo-ingreso son explicados por cambios en la varianza del ingreso permanente:

$$\Delta cov_{kt}(c, y) \propto var_{kt}(v)$$

Diferencias de los cambios en la varianza del consumo-ingreso:

$$\Delta var_{kt}(y) - \Delta var_{kt}(c) \propto var_{kt}(u)$$

Esto es importante: si aumenta la varianza del ingreso en comparación a la varianza del consumo. Entonces, la varianza de los shocks transitorios está aumentando. Por lo tanto, aumenta la desigualdad transitoria.

Fuentes

Encuesta de Presupuestos Familiares (EFP) 2006, 2011, 2017.

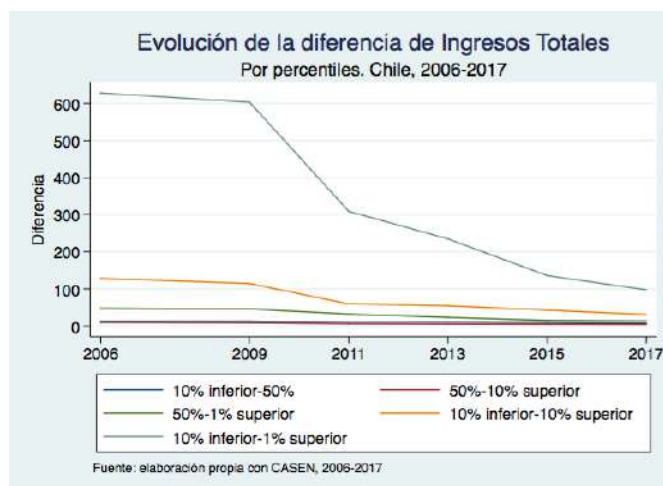
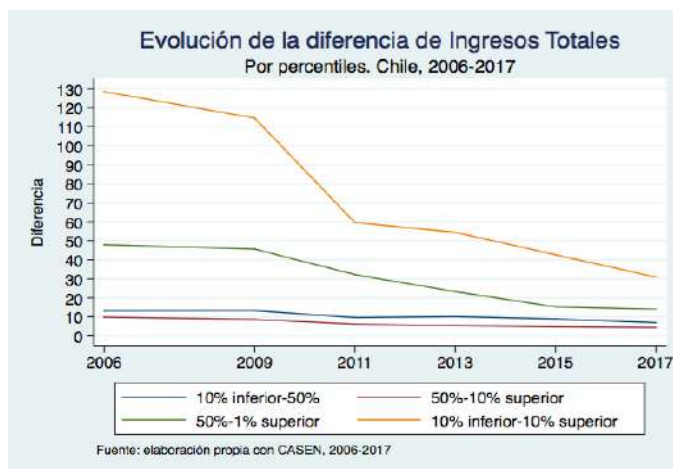
Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2006, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017.

Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2010, 2012, 2014.

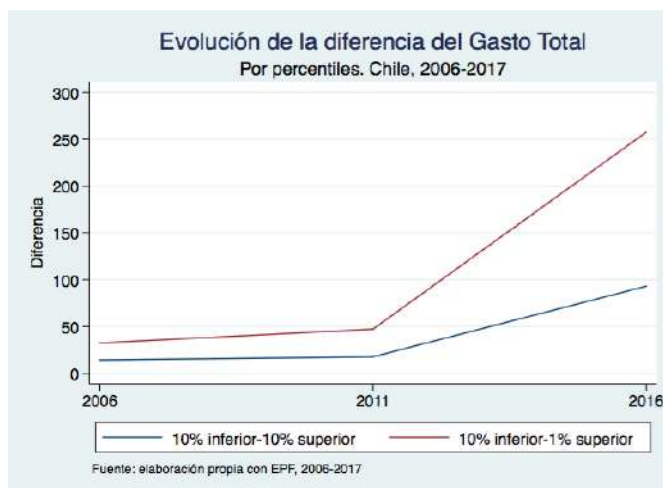


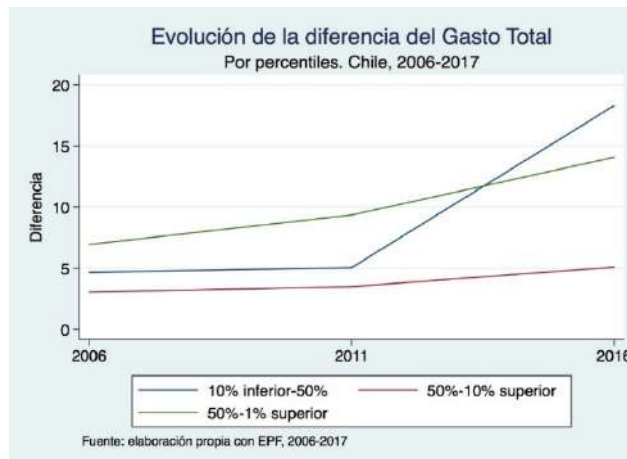
Resultados

Desigualdad en Ingresos



Desigualdad en Consumo





Varianza de ingresos transitorios

La población tiene un riesgo mayor de tener ingresos inestables en el futuro. INSERTAR GRAPH2

Conclusiones

Disponibilidad de información: las bases de datos de consumo de hogares se generan cada cinco años en Chile.

Tamaño muestral es: poseen muestras pequeñas en comparación a otras fuentes de información de ingresos (CASEN).

Metodología: cambios metodológicos a lo largo del tiempo en fuentes oficiales de información.



Meritocracia y educación en contexto: Bases analíticas y evaluación empírica para cuatro cohortes mexicanas.

Pablo Bernardo Hernández Jaime

Resumen

Este trabajo contrasta empíricamente la concepción meritocrática implicada en las teorías de la modernización, enfatizando el papel mediador de la educación como asignadora de posiciones sociales. Dicha concepción sostiene que el desarrollo económico conlleva, de suyo, un proceso de urbanización, tecnificación, de mejora salarial, mayores requerimientos educativos y de mayor escolarización social que, como resultado, disminuye la influencia de las condiciones de origen sobre los destinos sociales en favor de una asignación de posiciones sustentada en la adquisición de niveles educativos a partir del mérito personal. La estrategia metodológica sigue dos vías: en primer lugar, se abstrae de la literatura un modelo analítico y, a partir de datos secundarios, se caracterizan tres periodos del desarrollo económico mexicano: el desarrollo estabilizador, los periodos de crisis entre 1970 y 1982, y la liberalización económica. En segundo lugar, se utiliza el Módulo de Movilidad Social Intergeneracional (MMSI-2016) de INEGI, que contiene datos retrospectivos de origen y destino social para cuatro cohortes de nacimiento (1952-1961; 1962-1971; 1972-1981 & 1982-1991) y se realizan modelos categóricos ordinales. Los resultados muestran una influencia significativa de las condiciones de origen sobre los diferenciales de logro educativo y sobre las probabilidades de acceder a distintas posiciones sociales, condición que se mantiene entre cohortes. Estos resultados sugieren que no se cumple el planteamiento meritocrático. A partir de aquí, y considerando la contextualización del modelo analítico, se discuten las posibles causas de los resultados observados, poniendo especial énfasis en el papel crucial del Estado.

Palabras clave

Meritocracia; Educación; México; Estado.

Introducción

El problema sustantivo en los estudios sobre movilidad es la asignación diferenciada de posiciones sociales persistentemente desiguales, donde a cada estrato corresponde una asignación distinta de recursos que se traducen en condiciones de vida igualmente diferenciadas que son estructurantes de las trayectorias vitales y del bienestar de las



personas (Kerbo, 2003). Estos patrones de movilidad oscilan entre dos escenarios lógicamente posibles, aunque empíricamente improbables: la independencia absoluta de orígenes y destinos de clase, y su reproducción perfecta. Asimismo, hay cuando menos dos hipótesis para explicar dichos patrones: una es la influencia de factores adscriptivos asociados a las condiciones de origen, mismos que generan una tendencia a la reproducción de clase; otra es el logro de posiciones sociales a partir del *mérito*, esto es, de los esfuerzos y habilidades individuales. Se puede decir, entonces, que una *sociedad meritocrática* es aquella donde la asignación de posiciones sociales tiene como criterio el logro personal y no factores adscriptivos. De acuerdo con una interpretación generalmente aceptada, y que va de la mano con una interpretación *modernizadora* de las sociedades occidentales, el advenimiento de las *meritocracias* se dará como resultado del desarrollo industrial (Treiman, 1970; Goldthorpe, 2007). El objetivo de este trabajo es evaluar los alcances y limitaciones de este planteamiento particular para el análisis de la movilidad social en el contexto mexicano; se busca recuperar los aspectos positivos e identificar aquellos que sean erróneos, insuficientes o imprecisos. En este sentido, el objetivo es poner a prueba empíricamente un modelo analítico descomponiéndolo en sus partes y evaluando cada uno de sus elementos para, finalmente, identificar aquellos puntos susceptibles de corrección.

Delimitación del problema: El planteamiento meritocrático

La teoría que aquí se analiza encuentra su fundamento en el funcionalismo-técnico¹; su planteamiento central, siguiendo a Randall Collins (1971), pueden sintetizarse como sigue: para toda economía en desarrollo con base en la tecnificación productiva habrá mayores requerimientos de mano de obra calificada; ante estas condiciones, y siempre que el sistema educativo esté facultado para capacitar la mano de obra requerida, el mercado de trabajo incrementará sus requerimientos de credenciales educativas, y en correspondencia, la sociedad demandará mayor acceso a educación, trayendo como consecuencia una expansión del sistema educativo.

Esta teoría presenta un cuadro casi armónico de la relación entre economía y educación, siendo esta última dependiente de aquella y, a su vez, el medio para la inserción de los individuos en el mercado laboral². Sin embargo, habría que agregar al menos dos componentes más: el modernizador y el meritocrático. El primero de ellos postula, como consecuencia del desarrollo industrial, una tendencia a la reducción de las desigualdades socioeconómicas, aunque nunca su supresión, reduciendo con ello los efectos de tales desigualdades sobre los patrones de movilidad. Origen dejaría de ser destino



(Treiman, 1970). El segundo componente, partiendo del desarrollo modernizador, postula una tendencia a la igualación de oportunidades educativas y, como derivación de éstas, a la igualación de oportunidades laborales, realizando con ello las posibilidades para una sociedad basada en el mérito (Goldthorpe, 2007). A continuación, se puntualiza cada componente.

Partiendo de Treiman (1970), el planteamiento modernizador puede formularse como siguiente: dados el incremento en requerimientos escolares de una economía en desarrollo y la expansión educativa que le sigue, se producirán dos consecuencias: primero, un incremento en el nivel educativo general de la sociedad, y, segundo, una disminución en la proporción de puestos de trabajo manuales no-calificados en beneficio de aquellos empleos no manuales de alta calificación; esto último, por la disminución en la oferta de mano de obra para el primer tipo de empleos derivado del aumento en la educación, lo que producirá un incremento en los salarios para este sector, incentivando así su propia supresión en beneficio de los puestos no-manuales de alta calificación; como consecuencia, se esperará un mejoramiento de las condiciones de vida materiales de la sociedad en su conjunto³, disminuyendo así el efecto de los factores adscriptivos sobre el destino social (Treiman, 1970).

La meritocracia, por otro lado, se presenta como una forma ideológica que tiende a legitimar la desigualdad de posiciones en la estratificación social con base en la ideal del *merecimiento*; pero también es una categoría para referirse a la hipotética apertura de una sociedad en términos de *igualdad de oportunidades* y ausencia de determinación por parte de factores adscriptivos (Goldthorpe, 2007).

Teóricamente, la *meritocracia* tiene por fundamento la tendencia al incremento en el nivel educativo de las sociedades y, en cierto modo, el incremento en el nivel de vida de sus integrantes. Así, la *meritocracia* tiene su base en una concepción *modernizadora* de la sociedad, ante la cual, sin embargo, añaden una característica adicional: toda sociedad tiende a la estratificación, de manera que una sociedad meritocrática no es aquella que alcanza una igualdad de posiciones, sino aquella que sustenta sus desigualdades en el esfuerzo personal. El planteamiento *meritocrático* establece un decremento en la influencia de las condiciones sociales de origen en favor de la preponderancia del logro personal; y puesto que descansa en una perspectiva modernizadora del enfoque funcionalista, es dado esperar que una sociedad meritocrática estará caracterizada de la siguiente manera⁴:



- h1. Baja correlación media entre el estatus ocupacional del padre y los destinos ocupacionales de sus hijos.
- h2. Baja correlación entre el estatus socioeconómico de la familia de origen y el nivel educativo de sus hijos.
- h3. Alta correlación entre nivel educativo de ego y su estatus ocupacional y/o ingreso obtenidos.

Contextualización y evaluación empírica del planteamiento meritocrático

La consecución del planteamiento meritocrático se puede poner a prueba directamente con estas hipótesis. Sin embargo, antes de tomar tal prueba de hipótesis como criterio, conviene preguntar por qué y en donde podría fallar la teoría. Para ello se procede del siguiente modo: primero, se formaliza el planteamiento meritocrático con ayuda de lógica de predicados, de maneja que sea posible identificar con claridad cada uno de los términos del planteamiento; segundo, con datos secundarios se caracteriza tal planteamiento para dos momentos distintos de la historia reciente de México: antes y después del periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); y, finalmente, se evalúan las hipótesis recién señaladas.

La formalización del planteamiento meritocrático puede establecerse como sigue: para todo x que sea una economía en proceso de desarrollo y tecnificación (x_t), y siempre que haya al menos un y que sea un sistema educativo con la facultad de capacitar la mano de obra requerida (y_c), x incrementará sus requerimientos de credenciales educativas (x_r), al tiempo que toda sociedad z donde esto ocurra incrementará su demanda por acceso a educación (z_d); como consecuencia, y se expandirá (y_e), z incrementará su nivel medio de escolaridad (z_e) y x ofertará más puestos no manuales de alta calificación y menos de tipo manual de baja calificación (x_q); este cambio en las condiciones del mercado laboral se traducirá en que z incrementará sus ingresos, accediendo nivel de vida superior (z_s). Esto permitirá que z disminuya los efectos adscriptivos sobre el logro ocupacional (z_{h1}) y sobre el logro educativo (z_{h2}), a la par que refuerza el efecto del logro educativo sobre el laboral (z_{h3}). Cumplidas estas tres condiciones, será posible hablar de que z es una sociedad meritocrática (z_m). Todo lo anterior se puede expresar del siguiente modo:

$$\forall x \exists y \forall z (x_t \cap y_c) \rightarrow (x_r \cap z_d) \rightarrow (y_e \cap z_e \cap (x_q \rightarrow z_s)) \rightarrow (z_{h1} \cap z_{h2} \cap z_{h3}) \rightarrow z_m$$



Una vez formalizados los argumentos se facilita contextualizar el planteamiento para su análisis concreto para el caso mexicano. Se comparan dos periodos: el de ISI y el posterior debido a sus diferencias en cuanto al proceso de industrialización nacional.

(x_t) El periodo de desarrollo que más se asemeja a un proceso de modernización es la ISI, que transcurrió de 1940 a 1982⁵; este periodo se caracterizó por un crecimiento económico medio de 6.2% anual y un desarrollo industrial más o menos constante (Solimano, 1998). A partir de este último año comenzó un giro acelerado hacia una economía de libre mercado, misma que desembocó en la crisis de 1994 (Rueda Peiro, 1998). Esta condición derivó en un debilitamiento de la industria nacional. Así, puede decirse que x_t se cumple para el periodo de ISI, mas no después.

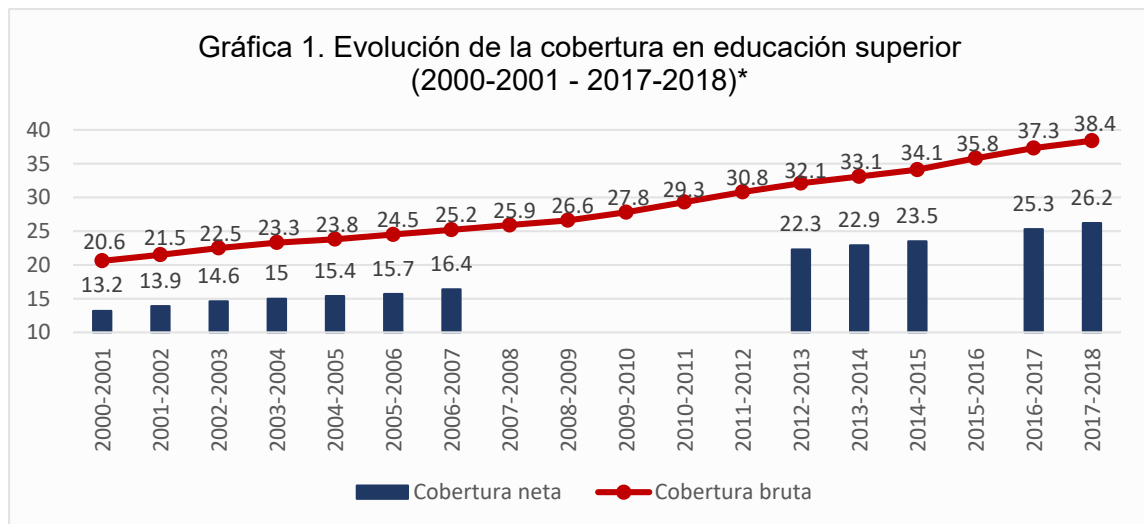
(y_c) Se omite un análisis sobre si el sistema educativo califica o no la mano de obra para su inserción en el mercado de trabajo. La omisión no es menor, pero su demostración escapa a los límites de este trabajo. Para una aproximación puntual al problema revisar el trabajo de Collins (1989). Allí se presentan las vías más comunes para la evaluación de este problema, así como las limitaciones de cada una. En este caso, sin embargo, es posible tomar y_c como válida para ambos periodos en tanto la creencia de la escuela como espacio de capacitación para el trabajo opera en el imaginario social, y en la medida en que esto trae consecuencias sobre la demanda por educación superior y sobre su expansión.

(x_r) Asimismo, resulta complicado evaluar directamente los requerimientos de credenciales educativas por parte del mercado laboral si no es mediante datos históricos sobre los requisitos de ingreso a los puestos de trabajo (Collins, 1989); sin embargo, es posible establecer inferencias plausibles a partir de las consecuencias esperadas de esta condición. Partiendo de lo señalado en x_t , podría esperarse que x_r se cumpliera para el periodo de la ISI y no para el periodo posterior. Sin embargo, hay que considerar que, con la apertura del mercado, la economía mexicana inició un proceso de terciarización (Mancini, 2015), lo cual vino de la mano con el debilitamiento de la industria nacional. Esto, sin embargo, no significó una contracción absoluta de la economía. Se puede concluir que, en términos de demanda de credenciales, los cambios en la economía trajeran consigo una disminución relativa de la necesidad de mano de obra calificada para el sector industrial, mas no una disminución en términos absolutos. Esta interpretación parece plausible en tanto es congruente con la creciente demanda social por carreras en estas áreas (Rodríguez y Casanova, 2005, p. 44). Considerando estos elementos, es



posible concluir que, aunque x_r posee cualidades distintas en términos del tipo de credenciales requeridas por el mercado de trabajo, en ambos escenarios hay requerimientos profesionales de inserción. Por tanto, x_r se cumple antes y después de la ISI.

(y_e) Sobre la expansión de educación superior, ésta ha sido constante para ambos periodos. Durante el periodo de ISI, la expansión fue moderada pero continua, abriendo paso a la fundación de Ciudad Universitaria y la consolidación del subsistema de universidades estatales. De acuerdo con Roberto Rodríguez (1998: 171 - 172) “en 1950 la población de licenciatura no llegaba a 30,000 estudiantes”, es decir, “el 1.3% de los jóvenes entre 20 y 24 años”. En 1960, la matrícula alcanzó al doble de estudiantes (2.6%). Particularmente durante los años setentas, que es la antesala al cambio de política económica, se produjo una expansión acelerada del sector público de la educación superior: fue en estos años cuando se fundaron las Escuelas de Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP, hoy Facultades de Estudios Superiores, FES) de la UNAM, así como la Universidad Autónoma Metropolitana (Melgar, 1994). Esta expansión, sin embargo, no cesó en los años posteriores a 1982, y aunque es cierto que durante este periodo la expansión ha sido mayoritariamente en el sector privado, tan solo en los últimos tres sexenios se han abierto 95, 140 y 133 establecimientos universitarios en el país, respectivamente (Mendoza-Rojas, 2015, pp. 10 & 17).



Fuente: elaboración propia con datos de Mendoza-Rojas (2015, 2018a, 2018b); las tasas netas de cobertura para los ciclos 2006-2007 e inferiores fueron obtenidos de un reporte de ANUIES Cobertura de la educación superior en México (Gil Antón et al., 2009).

* No se cuenta con las tasas netas de cobertura para ciclos sin dato reportado.

(z_d) El análisis sobre la demanda social por educación superior se puede aproximar, de una manera muy general, a partir de la evolución de la cobertura. Como se muestran en



la gráfica 1, las últimas dos décadas, que se ubican de lleno en el periodo de apertura económica, observan un incremento en la tasa neta de cobertura en educación superior de 13.2% en 2000 a 26.2% en 2017-18. Esto permite hablar de una demanda que, progresivamente y conforme se expande el sistema educativo, va siendo satisfecha. Esta aproximación, sin embargo, no dice nada acerca de la demanda insatisfecha. Una manera, no ya de medirla con propiedad, pero sí de dar cuenta de ella es reportando a los casi “250 mil” aspirantes que no encuentran lugar en las principales universidades públicas del país, cada año⁶. La presencia de una gran masa de estudiantes excluidos del sistema de educación superior en un contexto de expansión sostenida permite hablar, entonces, de una constante demanda por mayor educación superior, situación que no solo está presente en el periodo posterior a la ISI, sino durante la misma. En este sentido, es posible concluir que z_d se cumple en ambos periodos.

(z_e) Los niveles educativos en México, por otro lado, han incrementado en todos sus niveles (véase la tabla 1). Así, por ejemplo, el porcentaje de personas nacidas entre 1982 y 1991 que alcanzaron un nivel educativo de bachillerato es 214% mayor que el porcentaje de las personas nacidas entre 1952 y 1961. Otro ejemplo es que, el porcentaje de personas que permanecieron sin escolaridad se redujo en un 53% entre aquellos nacidos entre 1962 y 1971 con respecto a los nacidos en la cohorte anterior. Sin tomar aún en consideración la calidad de la educación, factor por demás relevante, es posible decir que, en relación con generaciones pasadas, por ejemplo, la cohorte nacida entre 1952 y 1961, la sociedad mexicana está volumétricamente “más educada”. Por tanto, y sólo en estos términos, puede decirse que z_e se cumple durante y después de la ISI.

Nivel escolar de Ego	Cohorte de Nacimiento			
	1952 a 1961	1962 a 1971	1972 a 1981	1982 a 1991
Sin escolaridad	Ref	0.47	0.24	0.13
Primaria completa	Ref	0.72	0.59	0.41
Secundaria completa	Ref	1.63	1.90	1.60
Preparatoria o Bachillerato	Ref	1.79	2.11	3.14
Licenciatura o Superior	Ref	1.24	1.41	1.91

Tabla 1. Riesgos relativos de haber alcanzado (como máximo) cierto nivel de escolaridad en cada cohorte de nacimiento (con respecto a la cohorte de 1952 a 1961).

Fuente: Cálculo propio con base en datos del MMSI-INEGI, 2016.

($x_q \rightarrow z_s$) La perspectiva modernizadora considera que la mayor educación hará disminuir la oferta de mano de obra manual no calificada, lo cual elevará los salarios e incentivará la disminución de este tipo de empleos, todo lo cual permitirá que un mayor número de personas acceda a mejores puestos con mejores salarios. Sin embargo, esta teoría no considera los efectos del desempleo en la baja de los salarios, mismos que



tienden a permanecer bajos en tanto exista competencia por los puestos de trabajo entre los desocupados. En México, esta condición de desempleo creciente en el contexto de flexibilización laboral posterior a 1982 ha desembocado en una precarización de los empleos y en el crecimiento sostenido del sector informal de la economía (Samaniego, 2008). No obstante, esto no quiere decir que durante el periodo de ISI las cosas hayan estado necesariamente mejor. En realidad, dicho periodo, a pesar de haber propiciado cierto desarrollo con redistribución que abrió paso a la formación de sectores medios urbanos, también y al mismo tiempo, tendió a mantener en condiciones de pobreza al campo y los suburbios; durante estos años aparecen “millones de campesinos viviendo en pobreza extrema y en los centros urbanos crecen los cinturones de miseria” (2012: 196); estas últimas, zonas que sirven como ciudades dormitorio para la mayoría de los trabajadores manuales no-calificados.

Lo que estos datos permiten inferir es que, si bien el periodo de ISI trajo consigo un engrosamiento de los sectores medios con empleos de mayor calificación, tal fenómeno no fue generalizado. Los años posteriores a ISI, por otro lado, han sido menor crecimiento económico, terciarización y flexibilización laboral, todo lo cual ha provocado un aumento de la informalidad y el desempleo. Siendo categóricos, tendría que sostenerse que $(x_q \rightarrow z_s)$ no se cumple en ningún periodo; sin embargo, siendo más laxos, siempre puede argumentarse que, aunque insuficiente, el desarrollo de la economía permitió la formación de ciertos sectores medios, por lo que podría decirse que, aunque con reservas, $(x_q \rightarrow z_s)$ se cumple para el periodo de ISI.

Considerando lo dicho hasta aquí, la contextualización puede resumirse en el siguiente cuadro:

Contextualización (parcial) del planteamiento meritocrático para México											
	x_t	y_c	x_r	z_d	y_e	z_e	$(x_q \rightarrow z_s)$	z_{h1}	z_{h2}	z_{h3}	z_m
ISI	1	1	1	1	1	1	1*	-	-	-	-
Apertura	0	1	1*	1	1	1	0	-	-	-	-

1: Se cumple 0: No se cumple 1*: Se cumple con reservas

Fuente: elaboración propia

Determinantes del logro ocupacional y educativo. Evaluar la relación entre orígenes sociales, y logro educativo y ocupacional va a requerir esfuerzos mayores a los anteriores; estas son las hipótesis z_{h1} , z_{h2} y z_{h3} ; para evaluarlas se utilizaron los datos del Módulo de Movilidad Social Intergeneracional (MMSI) de INEGI⁷. Se elaboraron modelos logísticos multinomiales para cuatro cohortes de nacimiento; los modelos estiman la



magnitud de la influencia de las condiciones sociales de origen, a partir la posición ocupacional del proveedor del hogar y de una variante del índice de orígenes sociales⁸ (IOS) (Solís, Blanco y Robles, 2014; Solís, 2015), sobre el logro educativo y ocupacional de ego; asimismo, se estima magnitud de la influencia del logro escolar de ego sobre su logro ocupacional. Las especificaciones técnicas se aclaran en los pies de página⁹. Los párrafos siguientes reportan directamente los resultados de las estimaciones para cada cohorte.

(1952-1961). Para aquellos nacidos en la primera cohorte, los riesgos relativos de alcanzar un puesto laboral de “alta jerarquía”¹⁰ (vs. alcanzar un puesto de como de “baja jerarquía”¹¹) aumentan 2.53 veces o, lo que es lo mismo, aumentan en 153% por cada incremento unitario en el índice de orígenes sociales (IOS); sobre los efectos de la educación, los riesgos relativos de alcanzar un puesto de “alta jerarquía” (vs. uno de “baja jerarquía”) incrementan en 198% para aquellas personas de esta misma cohorte que cuentan con licenciatura (vs. aquellos que sólo cuentan con preparatoria).

Por otro lado, el efecto de tener un padre con un puesto de “alta jerarquía” (vs. uno con un puesto de “baja jerarquía”) no resulta significativo¹²; este resultado, sin embargo, se debe a la presencia de IOS en la ecuación; si se retira dicha variable el resultado cambia: ahora, los riesgos relativos de alcanzar un puesto de “alta jerarquía” (vs. uno de “baja jerarquía”) incrementan en 139% para aquellos hijos de empleados de “alta jerarquía”. Así, siendo IOS una medida resumen de recursos económicos y nivel educativo, se entiende que el efecto de la ocupación atraviesa por los recursos económicos que puede brindar el proveedor a su familia y por el nivel educativo que ostenta.

(1962–1971). Para la segunda cohorte los resultados son similares a los de la cohorte previa, sin embargo, hay algunos cambios. El efecto de cada cambio unitario en IOS sobre los riesgos relativos de alcanzar un puesto de “alta jerarquía” (vs. uno de “baja”) se mantuvieron casi iguales: 151%. El efecto del nivel educativo (para estos mismos riesgos relativos), sin embargo, incrementó a 919% para aquellos que cuentan con licenciatura (vs. preparatoria). Es un incremento importante con respecto a la cohorte previa. Esto se puede deber a la saturación de los puestos de alto nivel disponibles, lo cual reforzaría la necesidad de exigir un mínimo de credenciales. Esta hipótesis también podría explicar el siguiente cambio con respecto a la cohorte pasada. Y es que, mientras en aquel periodo el efecto del cargo ocupado por el padre era absorbido por IOS, en este nuevo periodo no es del todo así: aquí el estatus ocupacional mantiene un efecto



propio; a saber: para aquellos hijos de empleados de “alta jerarquía” (vs. los hijos de empleados de “baja jerarquía”) los riesgos relativos de acceder a un empleo con el mismo estatus que el de su padre (vs. ir a un empleo de “baja”) incrementan en 64% ($p < 0.01$). Este último efecto se puede deber al acceso diferenciado de capital social que está asociado con cada puesto de trabajo, lo que se traduce en un mayor número de contactos ante los cuales el hijo de un trabajador puede ir a “tocar puertas”, esta condición daría ventaja a los hijos de empleados de “alta jerarquía” en un contexto de creciente competencia.

Con respecto a los determinantes del logro educativo, el efecto de IOS casi se duplicó, pues los riesgos relativos de obtener licenciatura (vs. solo preparatoria) incrementan ahora en 325% por cada aumento unitario en esta medida. Al mismo tiempo, los efectos del puesto laboral (de “alta jerarquía” vs. “baja”) aumentan en 50% ($p < 0.03$) los riesgos de alcanzar dicho nivel educativo (vs. preparatoria).

(1972–1981). Para la tercera cohorte los efectos se comportaron del siguiente modo: el efecto de la posición ocupacional del padre (“alta jerarquía” vs. “baja”) disminuyó ligeramente, ahora el efecto es de 47% más riesgos relativos de alcanzar un puesto de “alta jerarquía” (vs. uno de “baja”) si el padre lo tiene (vs. si es uno de “baja”). IOS, en cambio, continúa maximizando su efecto; ahora cada aumento unitario en dicha variable incrementa en 324% los riesgos relativos de adquirir el trabajo de “alta jerarquía” (vs. el de baja). El origen cobra fuerzas conforme pasan las cohortes. El efecto de la educación sobre el destino ocupacional, por otro lado, se mantiene muy similar. Haber ido a la universidad (vs. haberse quedado con la preparatoria) incrementa un 871% los riesgos relativos de acceder a un trabajo de “alta jerarquía” (vs. uno de “baja”). Los determinantes del logro educativo, por otro lado, se comportaron así: el efecto de la ocupación del padre prácticamente se mantuvo: 54% más riesgos relativos de acceder a licenciatura (vs. quedarse en prepa), para aquellos hijos de trabajadores de “alta jerarquía” (vs. “baja”). El efecto del origen social, en cambio, se reforzó. Por cada aumento unitario en IOS, los riesgos relativos de acceder a licenciatura (vs. quedarse con prepa) incrementan en 324%.

(1982–1991). La cuarta cohorte, finalmente, muestra algunos cambios interesantes. Para la obtención de un puesto de “alta jerarquía” (vs. “baja”), tener un padre con un puesto análogo incrementa ahora en 71% los riesgos de obtenerlo (vs. obtener uno de



“baja”). El efecto incrementó con respecto a la cohorte previa. Por el contrario, los efectos de IOS y educación disminuyeron, siendo este último el que más decreció. Contar con licenciatura (vs. preparatoria) ahora sólo incrementa en 488% los riesgos de obtener el empleo (“alta” vs. “baja”). La disminución del efecto es grande si se considera que en la cohorte anterior este porcentaje llegaba a 871%. ¿Quiere esto decir que la educación dejó de ser relevante para obtener un trabajo de alta jerarquía? Esa no parece la respuesta. La disminución en este efecto se puede deber a la presencia de cada vez más personas con licenciatura que no acceden a puestos de este tipo siendo, en cambio, personas con licenciatura, más algún otro requerimiento adicional, los que consiguen el trabajo. Es plausible suponer que la disminución del efecto se puede traducir en del siguiente modo: la educación superior, aunque muy importante, ya no es suficiente para obtener un empleo de “alta jerarquía”.

En cuanto a los determinantes del logro educativo, para esta cuarta cohorte, el efecto de tener un padre con empleo de “alta” (vs. “baja”) se traduce en un incremento de 60% más riesgos relativos de lograr una licenciatura (vs. quedarse con preparatoria). El efecto de IOS, para los mismos riesgos relativos, es de un incremento mayor que el de la cohorte previa, 752% más por cada incremento unitario.

Balance de las cuatro cohortes. A partir de estos resultados se puede concluir que, tanto los efectos del origen social como los de la educación adquirida son importantes para definir el destino ocupacional de ego. El efecto de la educación sobre el destino ocupacional incrementa de manera apreciable para las cohortes 2 y 3, pero disminuye para la cohorte 4. Esto, como se mencionó líneas arriba, puede deberse a la creciente presencia de profesionistas después de la expansión universitaria que, sin embargo, no logran alcanzar un puesto de este tipo, por lo que la sola educación resulta cada vez menos suficiente por sí misma. Sin embargo, no se puede decir que la educación haya dejado de contar sobre los destinos.

El efecto del estatus ocupacional del padre, por otro lado, era absorbido en la cohorte 1 por IOS. Esto parecía indicar que la mayor parte del efecto de tener un puesto de “alta jerarquía” pasaba por los recursos económicos y el nivel educativo del hogar. Sin embargo, para las cohortes posteriores el efecto del estatus ocupacional incrementa progresivamente, aun controlando por IOS. Esto podría querer decir que la posición ocupacional del padre, si es de “alta jerarquía”, ahora tiene efectos asociados que no son necesariamente económicos ni educativos, estos efectos, se piensa, pueden ser de tipo



capital social, proveyendo a sus hijos de los contactos necesarios para incrementar sus riesgos de acceder a un trabajo análogo.

El efecto de IOS, para el estatus ocupacional de destino, incrementa progresivamente hasta la tercera cohorte. En la cuarta disminuye. Este último comportamiento podría explicarse, recuperando la hipótesis sobre la disminución del efecto de la educación, por la creciente necesidad de contactos para acceder a los puestos. Ahora bien, el efecto de IOS sobre el logro educativo es una historia diferente. Aquí, el efecto crece de manera progresiva a lo largo de las cuatro cohortes, aún con la expansión universitaria de por medio. Finalmente, el efecto del estatus ocupacional del padre sobre el logro educativo de ego también es creciente. En la cohorte uno, IOS absorbía su efecto, lo que lleva a pensar que las ventajas asociadas con el puesto de trabajo eran fundamentalmente económicas. Pero en las cohortes siguientes el efecto del puesto incrementa progresivamente, aun controlando por IOS. En la tabla 2 se muestra un resumen de los datos expuestos en los párrafos anteriores para cada una de las cohortes.

Predictores	Cohorte de nacimiento				
	Incrementos en los riesgos relativos de alcanzar un puesto de "alta jerarquía" vs. uno de "baja jerarquía"				
	1952-1961	~IOS ⁺	1962-1971	1972-1981	1982-1991
Padre con empleo de "alta jerarquía" vs. "baja jerarquía"	1.75	2.39** *	1.63**	1.47**	1.71***
Ego con estudios de licenciatura vs. preparatoria	2.98***		10.19***	9.71***	5.88***
IOS	2.53***		2.51***	4.24***	3.22***
	Incrementos en los riesgos relativos de alcanzar un nivel educativo de licenciatura vs. uno de preparatoria				
Padre con empleo de "alta jerarquía" vs. "baja jerarquía"	1.35	2.18***	1.5*	1.54***	1.60***
IOS	2.80***		4.25***	6.43***	8.52***

Fuente: elaboración propia usando regresiones logísticas multinomiales con base en datos de MMSI-INEGI, 2016

*** Significancia p<0.00 *Riesgos relativos calculados con una regresión multinomial sin IOS para la cohorte 1

** Significancia

p<0.01

* Significancia

p<0.05

Tabla 2. Razones de riesgo estimadas para "nivel educativo" y "ocupación de destino" de ego por cohorte de nacimiento



Conclusiones

Las hipótesis que buscamos contrastar son las siguientes: (1) baja correlación entre el estatus ocupacional del padre y el destino ocupacional de ego, (2) baja correlación entre el estatus socioeconómico de la familia de origen y el nivel educativo de ego y (3) una alta correlación entre nivel educativo de ego y su estatus ocupacional. Las hipótesis z_{h1} y z_{h2} no se cumplen, ni durante el periodo de ISI ni tras el cambio de modelo económico. La hipótesis z_{h3} sí se cumple, no obstante, su efecto se ha vuelto relativamente incierto para la cuarta cohorte.

Considerando esto, se puede decir que la asignación de destinos con respecto al esfuerzo individual no se cumple, absolutamente, ni para el periodo de ISI ni para el periodo posterior. Sin embargo, en términos relativos, se podría decir que esta condición “se cumplía más” o tendía a cumplirse más, aunque sea de manera parcial, durante el periodo de ISI. Esto permite decir, finalmente, que la interpretación México como sociedad meritocrática no puede sostenerse; en este sentido, z_m no se cumple en ningún caso. Una vez dicho esto, ya se puede completar el cuadro que quedó pendiente al final del análisis contextual.

Contextualización (parcial) del planteamiento meritocrático para México

	x_t	y_c	x_r	z_d	y_e	z_e	$(x_q \rightarrow z_s)$	z_{h1}	z_{h2}	z_{h3}	z_m
ISI	1	1	1	1	1	1	1*	0	0	1	0
Apertura	0	1	1*	1	1	1	0	0	0	1*	0

1: Se cumple 0: No se cumple 1*: Se cumple con reservas

Fuente: elaboración propia

Balance en torno al planteamiento meritocrático

Las conclusiones aquí presentadas refutan el planteamiento meritocrático. Sin embargo, alguien podría argumentar, lógicamente, que esto se debe a que no se cumplen todos los presupuestos para su realización (como bien se puede observar en la última tabla). Tal argumentación sería cierta. Sin embargo, esto pone en tela de juicio algunos de los presupuestos del enfoque. Por ejemplo, en periodo de ISI hubo desarrollo económico, más demanda por credenciales educativas y expansión de la educación básica, sin embargo, el nivel de vida de la sociedad no mejoró de manera sustantiva; la pobreza desigualdades persistieron de manera importante. Parece ser que el desarrollo económico por sí solo no genera redistribución y menos de manera mecánica, como presupone el enfoque modernizador. Entonces, al enfoque le falta un complemento que permita comprender y explicar los conflictos de poder que pueden estar de tras de la redistribución salarial y, por tanto, del consecuente incremento de los niveles de vida de la sociedad.



Por otro lado, la expansión de la educación superior se mantuvo, e incluso potenció, con el término de ISI. Esto es interesante de evaluar porque de la mano con el término de dicho modelo económico no llegó una disminución automática de la demanda de credenciales educativas. Esto sugiere que existen otros determinantes en la demanda de trabajo calificado que no son necesariamente la capacitación técnica de la mano de obra. Esta ausencia también tendría que ser corregida en el enfoque.

Asimismo, la expansión universitaria no ha venido acompañada de un incremento en los efectos de la educación sobre la adquisición de mejores destinos ocupacionales. Llegar a educación superior sigue siendo un requisito para mejores puestos, pero parece no ser ya suficiente. Esto sería indicativo de que, al contrario de lo propuesto por el modelo, el mercado laboral no se ajusta mecánicamente a las necesidades de empleo de la población económicamente activa. En otras palabras, que haya más profesionistas no va a hacer que las empresas abran más puestos de alto nivel mejor remunerados. Por el contrario, esto podría traducirse en la inserción de trabajadores en puestos para los cuales están sobrecalificados; incluso podría hablarse de una posible tendencia a la sobre calificación entre sectores pertenecientes al empleo informal. El enfoque modernizador-meritocrático necesita, por tanto, un complemento que dé cuenta de las discrepancias en torno a aquellos factores que explican los cambios en la oferta de puestos de trabajo.

Adicionalmente, este enfoque está pensado para un contexto de desarrollo industrial nacional, como lo fue ISI. Sin embargo, tras el cambio de modelo, dicho desarrollo entró en un proceso de retroceso. La teoría no considera procesos de esta naturaleza. Sería entonces preciso agregar también un complemento que permita analizar dichos cambios en la economía y sus posibles efectos en la educación.

Para terminar, se considera que uno de los mayores aciertos del modelo funcionalista-modernizador-meritocrático es la claridad y amplitud de sus planteamientos. Sin embargo, carga con la serie de problemas que ya enumeramos. En este sentido, se consideraría útil partir de su claridad para hacer las reformulaciones que sean pertinentes con la finalidad de convertirlo en un modelo tal que cumpla con su función de explicar, de la mejor manera posible, los fenómenos educativos y su relación con el desarrollo de las economías nacionales.



Notas

1 Sus exponentes clásicos son Davis y Moore (1944) o Talcott Parsons (1959).

2El planteamiento es claro e incluso resulta congruente con los orígenes de la educación moderna: baste recordar que las primeras formas de expansión en la educación básica, en tanto proyectos de Estado, surgen en Francia a finales del siglo XVIII, es decir, en torno a la revolución de 1789 y durante la industrialización; que la primera Normal Superior se fundó en 1784 y la primera Escuela Politécnica en 1794 (Hobsbawm, 2009).

3Treiman aquí no aclara que tal consecuencia supone un desarrollo progresivo ininterrumpido de la economía, lo que solo puede operar en la medida en que la demanda de bienes y servicios sea siempre igual o superior a la capacidad productiva de la industria en crecimiento; solo bajo este supuesto, la tecnificación progresiva puede continuar de la mano con una expansión del mercado de trabajo.

4 Para esta lista de hipótesis se tomaron como punto de partida las propuestas por Treiman (1970), así como los esquemas de Goldthorpe (2007).

5 La ISI inicia en 1940, seguida por un periodo de “desarrollo estabilizador” que va de 1952 a 1970, para abrir paso a un periodo de menor crecimiento de la economía, donde entraron en juego políticas de aumento en el gasto público, inversión para la producción petrolera y contratación de deuda, todo lo cual terminará con la crisis de la deuda de 1982 y el cambio de política económica (Cárdenas, 2015).

6 El Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior (MAEES), de acuerdo con el diario El Universal, señala esta cifra de aspirantes excluidos (Moreno, 2019). Cabe señalar que no es claro cuántos de estos estudiantes logran insertarse en el sistema en otras alternativas del sistema de educación superior.

7 Un procedimiento que se puede seguir para evaluar estas hipótesis es mediante una regresión logística multinomial donde se coloque como variable dependiente el tipo de ocupación de ego y como variables independientes (1) el nivel de escolaridad de ego, (2) la ocupación de su padre y (3) un indicador de orígenes sociales elaborado a partir de los recursos económicos y el nivel educativo de referencia del hogar. El análisis se realiza por cohortes para ver si varían los efectos.

8 Esta medida se obtuvo con los datos de activos del hogar y con años de escolaridad del padre o, en caso de que no estuviera el registro del padre o el de la madre fuera superior, se prefirió el de la madre o, cuando no estuviera ninguno de los dos registros previos o fuese superior el del proveedor principal, se eligió este último. Para elaborar IOS se ponderó el efecto cohorte elaborando, primero, una medida por cada cohorte y



después agregándolas en una sola medida final. Para todos estos procedimientos se utilizaron Análisis Factoriales simples (varianza común).

9 Todas las cifras reportadas son significativas (0.00), a menos que se indique lo contrario.

10 Desempeñando un cargo de funcionario, jefe, profesionista o técnico calificado.

11 Desempeñando un cargo de operador de maquinaria o transporte, o realizando trabajos manuales.

12 El efecto reportado en la salida de stata es un incremento de 75% en los riesgos de alcanzar un puesto de “alta jerarquía” (vs. uno de “baja jerarquía”) ($P < 0.06$)

Referencias

Cárdenas, E. (2015) “La economía mexicana en el dilatado siglo XX”, en Kuntz, S. (ed.) Historia económica general de México. México: El Colegio de México; SE, pp. 503–548.

Collins, R. (1971) “Functional and Conflict Theories of Educational Stratification”, *American Sociological Review*, 36(6), pp. 1002–1019. Disponible en: <https://bit.ly/3nHYTVJ> (Consultado: el 8 de octubre de 2017).

Collins, R. (1989) *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación*. Editado por R. Lezcano y R. Feito. Madrid: Akal.

Davis, K. y Moore, W. E. (1944) “Some Principles of Stratification”, *Source American Sociological Review*, 10(2), pp. 242–249. Disponible en: <https://bit.ly/33Nky74> (Consultado: el 8 de octubre de 2017).

Gil Antón, M. et al. (2009) *Cobertura de la educación superior en México: tendencias, retos y perspectivas*. México. Disponible en: <https://bit.ly/2GVskTI> (Consultado: el 7 de mayo de 2019).

Goldthorpe, J. (2007) “Problems of Meritocracy”, en *Education. Culture, Economy and Society*. England: Oxford University Press.

Hobsbawm, E. (2009) *La Era de la Revolución: 1789-1848*. 6a ed. Buenos Aires: Crítica.

Kerbo, H. (2003) “Perspectivas y conceptos en el estudio de la estratificación social”, en *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global*. España: McGraw-Hill, pp. 3–18.

Mancini, F. (2015) “Movilidad individual y cambio social: transiciones laborales en tres generaciones de varones”, en *Generaciones, cursos de vida y desigualdad social en México*. México: El Colegio de Mexico; El Colegio de la Frontera Norte, pp. 430–486.

Melgar, M. (1994) “Reseña histórica de la educación en México”, en *Educación superior: Propuesta de modernización. Una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica.



Mendoza-Rojas, J. (2015) "Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vi(16), pp. 3–32. doi: 10.1016/j.rides.2015.04.001.

Mendoza-Rojas, J. (2018a) "Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional", *Perfiles educativos*, XL, pp. 11–52.

Mendoza-Rojas, J. (2018b) *Subsistemas de educación superior: estadística básica 2006-2017*. México: DGEI-UNAM. Disponible en: www.dgei.unam.mx (Consultado: el 24 de marzo de 2019).

Moreno, T. (2019) "Marchan integrantes del Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior", *El Universal*, 4 julio.

Parsons, T. (1959) "The School Class as a Social System: Some of its Functions in American Society", *Harvard Educational Review*, XXI, pp. 297–318.

Rodríguez, R. (1998) "Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995", en *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*. México: ANUIES, pp. 167–205. Disponible en: http://works.bepress.com/roberto_rodriguez/24 (Consultado: el 13 de octubre de 2017).

Rodríguez, R. y Casanova, H. (2005) "Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México", *Perfiles educativos*. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, 27(107), pp. 40–56. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982005000300003 (Consultado: el 13 de octubre de 2017).

Rueda Peiro, I. (1998) "Crisis y cambios en la estructura económica y social de México, 1982-1995", en *México: Crisis, Reestructuración Económica, Social y Política. 1982-1996*. México: Siglo XXI.

Samaniego, N. (2008) "El crecimiento explosivo de la economía informal", *Economía UNAM*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 5(13), pp. 30–41. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2008000100002 (Consultado: el 13 de octubre de 2017).

Solimano, A. (1998) *Caminos de la Prosperidad Ensayos del Crecimiento y Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Solís, P. (2015) *Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México*. 004. México. Disponible en: http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/dt-004-2015_si.pdf (Consultado: el 15 de octubre de 2017).

Solís, P., Blanco, E. y Robles, H. (2014) *Caminos Desiguales. Trayectorias educativas*



y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México. Editado por P. Solís, E. Blanco, y H. Robles. México: El Colegio de Mexico; INEE.

Treiman, D. (1970) "Industrialization and Social Stratification", *Sociological Inquiry*, 40(2), pp. 207–234.

Valenzuela, J. (2012) "Carlos Tello Macías (2010), Sobre la desigualdad en México", *Región y sociedad*, 24(53), pp. 293–299. Disponible en: <https://bit.ly/2SPit4k> (Consultado: el 13 de octubre de 2017).



Precarización laboral de los jóvenes en los call center de Bogotá en los años 2017 y 2018, un estudio de caso del Call center de Puente Aranda.

Hernán Daniel López Fonseca

Resumen

En Bogotá la dominación de las clases sociales se ven atribuidas a partir de la apropiación de los medios de producción, por tanto es indispensable para estas clases sociales altas el mantener su arcas desde la legitimidad de las condiciones de trabajo, desde este punto la mano de obra industrial y poco calificada es necesaria desde el punto en el cual las grandes empresas siempre se vean beneficiadas desde el trabajo sencillo pero muy lucrativo, caso de los call center en la ciudad de Bogotá y en casi toda América latina, lo que provee de un trabajo poco estable y que por sus condiciones lógicas de conocimientos ya aprendido depende en un gran porcentaje de personas jóvenes, en donde los tipos de contrato van a garantizar una plusvalía para las grandes empresas asociadas con consorcios, de estas forma la tercerización tendrá un papel fundamental al dejar de lado la responsabilidad directa con esta misma forma de empleo que a largo plazo imposibilita el desarrollo integral y por ende profesional de sus más cercanos integrantes además de por ende siempre mantener las condiciones mínimas tanto en pago como en restauraciones sociales por parte de las entidades responsables, lo que genera a mediano y largo plazo un empobrecimiento de la población juvenil que hace parte de este sistema laboral.

Palabras clave

Precarización laboral; Call center; Bogotá; Puente Aranda.

Planteamiento

La precarización del empleo juvenil a nivel mundial tiene varias explicaciones, sin embargo estudios demuestran cuales son los principales factores para que esta situación se presente, como efectivamente la CIT nos cuenta cómo están dirigidos en tres dimensiones: unas es las que influyen en las creación de puestos de trabajo de baja rentabilidad la cual comprende la alta o baja demanda en el crecimiento económico; la segunda es la integración a la formación del trabajo de los jóvenes la cual es mediada por los servicios de mercado y la oportunidad de crecimiento y necesidad que dicho sector específico demande; y por último la CIT nos habla de las legislaciones y apropiaciones integradas desde los planes de gobierno, o planes que se tengan estatuidos para atacar esta problemática.(2005 Conferencia internacional).



Entendido de esta forma, las razones económicas tienen mucha validez y no solo en términos de cifras, sino dentro del análisis de las mismas formas de cómo estas se conciben, por ello es indispensable ver también cómo a pesar del transcurrir de los periodos de gobierno a nivel general y mundial no se ha avanzado mucho, especialmente a nivel continental y regional como por ejemplo en Latinoamérica y África que continúa sin planes concretos para atacar esta problemática y la precarización es el día a día en dichos territorios.

En Colombia no se tiene una claridad ni unos parámetros más allá del servicio nacional de aprendizaje fundado en 1957 el cual está dirigido a una formación media o técnica que se encarga de formalizar los puestos medios de trabajo. Las políticas gubernamentales no caracterizan ni ven necesario la capacitación de los jóvenes a la hora de laborar más allá lo convencional, por lo cual la trascendencia en cuanto a implementación en los planes de gobierno es poca. (Blanco, O, 2007)

El empleo tiene una visión general en tanto a la ocupación del tiempo para producir, pero no se detalla la posibilidad de crear o segmentar planes que realmente tengan un impacto para capacitar a la población joven, especialmente porque lo ven como una persona pasante o que no tiene estabilidad dentro de su quehacer o proyecto general de vida dentro de la empresa, lo que se ha convertido en una vertiente importante para generalizar y ver la transitoriedad en los puestos de trabajo. (Dies, D. 2007)

Con lo anterior surgen muchas preguntas y dudas frente al tema, y por ello la necesidad de querer aterrizar al contexto de los call center o tele mercadeo en Colombia, el cual según la revista dinero genera más de 250.000 empleos directos e indirectos en todo el país, siendo este el 2.8% del PIB anual y que como confirman en dicha publicación seguirá creciendo aún más con las llegadas de empresas como Amazon y otras relacionadas al sector (Dinero, 2018)

De aquí la importancia de determinar y caracterizar bajo qué lógicas de mercado se está captando a los jóvenes para este bazar laboral, especialmente en las grandes ciudades y que tienen las siguientes características definidas y claves para delimitar la precarización laboral.

Flexibilidad en el horario: desde la posibilidad de laborar por horas en horario ajustado encontramos como la flexibilidad es hacia la empresa y sus necesidades, y no con el empleado.



Garantías: Si bien está constituido un contrato laboral con seguridad social como lo demanda la ley, también es cierto que el cumplimiento de metas individuales y grupales está a la orden del día.

Las relaciones personales, las cuales son un gran determinante para la decisión de quien sea el jefe directo, en pocas palabras, si no eres un adepto a lo que imponga o te inviten a participar dentro de tu jornada o inclusive fuera de ella, tu trabajo está en serio riesgo, sin importar la condición o necesidad.

Sin dejar de lado que en estas relaciones personales hay una credibilidad muy liviana hacia quien desempeña una labor de formación educativa, en donde la inasistencia por más justificada que este no es bien vista ni aceptada en ningún parámetro por los encargados directos.

Se debe realizar una aclaración fundamental, y es la siguiente; todo lo descrito y aplicable dentro de la precarización laboral de este documento va encaminado y dirigido en la situación de agente o asesor, el cual presenta este tipo de dinámicas y perjuicios como trabajador.

Pregunta

¿Cómo se evidencia la precarización laboral en los jóvenes de los call center de Bogotá desde su formación académica en los años 2017 y 2018?

Objetivo general

Analizar las condiciones de trabajo y de formación académica de los jóvenes en los call center de Bogotá en los años 2017 y 2018.

Objetivos específicos:

- Describir las condiciones de empleo formal bajo las cuales laboran los jóvenes e los call center en los años 2017 y 2018.
- Identificar el rol de los jóvenes en los call center de Bogotá en los años 2017 y 2018.
- Determinar las condiciones educativas generales en las cuales los jóvenes ingresan a los call center en los años 2017 y 2018.



Justificación

Los call center hacen parte del trabajo precario en la era de la globalización en donde Barattini nos indica que la tercerización ligada a la flexibilización de las relaciones constituyen y caracterizan un modelo de transitoriedad y de alta rotación en donde la labor del trabajador es completamente individual lo que nos lleva por supuesto a pensar especialmente en esa alta capacidad y posibilidad que tienen las empresas para observar y conservar a quien más le convenga en cuanto a rendimiento (Barattini, 2009)

Uno de los argumentos y conceptos claves es la flexibilización que se tiene al momento de la oferta laboral, la cual va dirigida a aquellas personas que tienen otras responsabilidades u ocupaciones pero que especialmente está ligada al sector juvenil.

Por ello caracterizar las condiciones laborales a las cuales están sometidos estos jóvenes y bajo el precepto de flexibilización, el observar las condiciones educativas en las cuales se presentan distintas dinámicas será esencial para entender este fenómeno de precarización laboral.

Las condiciones educativas y formación para el trabajo es algo que el país se ha planteado desde los años 50 en donde la creación del sena en 1957 fue fundamental, sin embargo y a pesar de su expansión esta no ha llegado a cubrir las necesidades históricas ni coyunturales del empleo en Colombia (Blanco, 2008; Pedraza, 2009)

Es importante recalcar la pertinencia de este estudio dentro de la sociología teniendo en cuenta las variables que se manejan desde la comprensión de una sociología del trabajo a nivel industrial por la cantidad de personas que intervienen en una misma labor y con un salario similar, además de las zonas y labores específicas que se realizan en este sector.

Con lo anterior se tendrá en cuenta un espacio de tiempo y análisis entre los años 2017 y 2018, años en los cuales esta industria del tele mercadeo ha tenido un crecimiento exacerbado principalmente en la tercerización y delegación de prestación de servicios por parte de los grandes consorcios nacionales y multinacionales, de aquí la pertinencia sociológica una vez más en observar y comprender dichas dinámicas que enrolan y expanden el ejército Industrial de reserva y que por supuesto nos llevan a pensar en las consecuencias que tienen a futuro este tipo de contratación y limitación para personas tan jóvenes en el mercado laboral colombiano.



Antecedentes Investigativos

En el presente ejercicio se tomaron las siguientes aproximaciones las cuales se consideran adecuadas para este ejercicio de investigación.

A continuación observaremos un breve esbozo de características generales en la industria del mercado laboral juvenil traducida de los call center que se vive en Bogotá, está entendida desde contextos más amplios hasta entenderlo sobre el contexto principal que es el mercado industrial juvenil, el cual observaremos también tiene matices dentro de la falta de formación de los jóvenes, lo que a determinados plazos genera brechas salariales con la mano de obra calificada, y así mismo desigualdades notorias en las condiciones materiales de la existencia, todo esto desde la precarización del empleo que desde temprana edad laboral van creando dichas diferencias, sin dejar de lado que esta población cumple con una caracterización y una apropiación determinada para poder convertirse en el ejército industrial de reserva.

El presente ejercicio de investigación tiene como objetivo central caracterizar las condiciones de trabajo de los jóvenes de los call center en la ciudad de Bogotá, por lo cual el contextualizar la situación a nivel mundial de la precarización del trabajo juvenil es fundamental, entendiendo esto desde los parámetros de la OMT, del surgimiento de los call center, así mismo entendiéndolo y comparándolo con procesos similares a nivel latinoamericano, esto teniendo en cuenta la importancia de las lógicas industriales que socialmente conllevan a una limitación en distintos aspectos, como por ejemplo el salario remunerado mensual, la caracterización del empleado en cuanto al requerimiento industrial, y así mismo el examen de la oferta laboral la cual nos indica las condiciones del trabajador no solo al momento de entablar el vínculo laboral formal como tal, sino las limitaciones desde sus prácticas

Cotidianas según la necesidad de la empresa para la cual laboran y las oportunidades que se ofrecen desde en diferentes lapsos de tiempo por las empresas.

Dentro de la comprensión amplia del tema podemos tomar como referencia un informe de las naciones unidas del 2005 en donde nos explica "...abandonar la escuela, o finalizar su educación secundaria o superior, y opta más bien por trabajar a tiempo parcial, de forma eventual, en empleos poco calificados y mal remunerados, o como trabajadores independientes. Denominados FreeLancer, estos jóvenes viven normalmente con sus padres hasta bien pasados los 20 años o ya entrados los 30" (Conferencia ONU, 2005, P.24).



Dicho lo anterior, es entendible como factores educativos van a ser primordiales al momento de la caracterización de la población que hacen parte de las lógicas de los call center y el tele mercadeo en general siendo está ampliamente poco calificada factor común a nivel mundial entre las personas jóvenes.

Caso latinoamericano que aquí se reafirma” Analizar los efectos de la correspondencia entre educación y empleo en los jóvenes mexicanos implica partir de la heterogeneidad del mercado de trabajo, ante el cual es difícil establecer una conexión directa entre la educación formal y la ocupación. Por tanto, en el presente documento se reconoce la existencia de una diferencia entre los que están en la ocupación para la que fueron formados y quienes no lo están” (López, 2009, P, 52).

En tercer lugar, debemos tener en cuenta que la investigación tanta en el panorama general de los jóvenes y su relación con el trabajo, tanta a nivel mundial, como latinoamericano y colombiano ha sido bastante estudiado, sin embargo, en la industria de la tele mercadeo ha sido relativamente nuevo el campo de estudio.

Partiendo en primer momento como los call center llegaron al mundo de los servicios y las ventas desde mediados de los años 1970, en donde la industria vio la necesidad en el trasegar fuera del lugar de la venta y la atención presencial para poder entablar y tener una cercanía con su productos y sus clientes al tener alguna duda o algún inconveniente, así como también al querer la complementariedad de dichos negocios ya pactados, En donde posteriormente con la llegada de las TIC se fortaleció mucho más.

Con las llegada de las TIC los comercios globales repercuten de una forma impactante sobre el comercio medio o local, lo que generó no solo ganancias abismales y hegemónicas totales de consumo, sino también la necesidad imperiosa de atender al cliente de forma masiva en donde la fuerza de trabajo de la misma forma tendrá que ser no solo de gran envergadura, sino también especializada en el tema o el sector en el cual se esté desempeñando, de aquí la importancia de una sustanciosa formación previa (Michely,.2007)

De estos importantes puntos anteriormente nombrados en el impacto económico. La parte laboral también va a jugar un papel primordial en donde se reconoce de forma abierta como el traslado netamente telefónico apoyado de las TIC ha captado en masa a los jóvenes especialmente en Latinoamérica en donde Montarcé (2011) nos dice cómo la simplificación de la transformación de la información en el sentido del alcance



que este tiene sin necesidad de encontrarse físicamente en un lugar, además del plus que el joven le da al manejar estas nuevas tecnologías además de la información del producto.

Por lo cual para el estudio del caso colombiano en primera medida se abordará desde la caracterización de la precarización y falta de oportunidad laboral en los jóvenes y las jóvenes del país” ... En contraste con la valoración positiva del signo de lo juvenil, la población joven usualmente es subvalorada, especialmente en el terreno laboral. Hay que aclarar que al hablar de esta población me refiero a las personas que tienen entre 14 a 26 años, rango definido por la Ley 375 de 1997” (Díez,2007, P,60).

Lo cual más adelante complementa con” ... Esta tendencia se materializa en el caso colombiano, si consideramos que en las últimas dos décadas la cuestión juvenil ha dado lugar a investigaciones y políticas públicas orientadas a reconocer las expresiones culturales juveniles y promover el ideal hegemónico de la “moratoria social” mediante programas de formación para el trabajo” (Díez,2007, P,62).

Podemos observar como la categoría joven en el país tiene una delimitación legislativa que coacciona varios elementos en cuanto a políticas de estado se refiere, pero que a su vez limita cierta población (joven) en su desarrollo laboral (Díez,2007)

De esta forma nos vamos creando una idea bastante localizada de como el tele mercadeo es una gran fuente del ejército industrial de reserva y más en la ciudad de Bogotá, en donde este tiene un auge bastante importante con miles de personas jóvenes participantes en servicios tales como las ventas y toda la parte comercial que está conecta, confabulada con el servicio al cliente telefónico, está mayormente tercerizada por los grandes consorcios.

Aproximación teórica y conceptual

Para dar continuidad y una aproximación al presente ejercicio de investigación se tomaron los siguientes referentes conceptuales, los cuales creemos pertinentes para dar respuesta a la caracterización de la precarización del empleo en los call center de Bogotá.

La precarización está contemplada por la OIT desde el año 1974 en donde específicamente se refería a la inestabilidad laboral, ya fuese por que no existía un contrato, o por qué este era a un tiempo determinado, lo llevó a ser una tendencia con el paso de los años dado el cambio estructural que sufren las industrias y el comercio en general, la



era de la flexibilización y la falta de garantías especialmente para los jóvenes cada vez era una realidad más amplia (Aguiar, 2008)

Posteriormente en los años de la década de 1990 trajo consigo un cambio importante y trascendental en la precarización del trabajo para los jóvenes, y fue la llegada al mercado laboral de las empresas tercerizadoras de los servicios en donde la subcontratación con el fin de reducir costos y gastos fue clave para la precarización del trabajo de las personas más jóvenes (Giosa Zuazua, 2008).

Sumado a lo anterior el trabajo abstracto también fue importante para entender la clase de trabajo que se desarrollan por medio de la implementación de la tercerización laboral, caso que en los call center es algo completamente común, dado que el trabajo abstracto se refiere en medida especial a toda actividad humana la cual es de producción masiva y que no deja una ganancia significativa. (Marx, 1999)

Ahora, si bien estamos hablando de producción masiva, esta es simbólica e inmaterial en los call center, por lo cual el cliente va jugar un papel importante para poder comprender los procesos de ganancia y aceptación de los productos., y así mismo la comprensión por parte de los actores no involucrados en dicho proceso en tanto la constitución del trabajo no clásico (De la Garza, 2009)

Desde la interdisciplinariedad que se maneja en este ejercicio de investigación se ha tomado la decisión de realizar y contar con una metodología mixta y desde el paradigma histórico hermenéutico compuesta esencialmente por datos empíricos que ayuden a la fácil comprensión de los diferentes contextos a socializar y relacionar con el ejercicio de investigación en proceso, por ejemplo "...Según el censo del 2005, la juventud representa aproximadamente un 23.73% De la población colombiana, con una minoría de adolescentes (33.49%) dentro del Grupo, frente a los adultos y adultas menores (66.51%). Un 51.27% de los adolescentes y las adolescentes son de género masculino y un 71.46% vive en las cabeceras municipales (Pedraza, 2009 p, 7).

El anterior análisis esta efectuado bajo la lógica de todos los datos analizados y posteriormente cualificados, lo que nos responde ampliamente como antecedentes académicos y de campo para poder abordar mejor el tema de investigación de los jóvenes y las jóvenes en Colombia además de tener presente la importancia de contar con un lapso de tiempo determinado siendo este un análisis real y completo manteniendo e inter relacionando ambas metodologías de investigación.



Ahora bien, es importante tener en cuenta el marco normativo en término no únicamente de la interdisciplinariedad, sino también de la moratoria social que regula el país

“... Teniendo en mente los resultados del mercado laboral juvenil colombiano para los años 2001-2005, vale la pena analizar la normatividad relacionada que estuvo vigente en dicho periodo y la que ha sido expedida en estos últimos años. Como ya se dijo” (Pedraza, 2009, 12.)

Entendido esto es necesario relacionar estas metodologías junto con las diferentes disciplinas, esencialmente en términos del derecho como ciencia, y como recién observamos, así mismo con la estadística de los datos, así como un desarrollo histórico de las políticas públicas en torno a la precarización del trabajo en la ciudad de Bogotá, esto siendo anclado con la base principal que es propiamente la sociología.

Seguido de lo anterior desde la OIT, pasando por las Naciones Unidas y la burocratización en Colombia es relativamente sencillo dialogar o traer una discusión elocuente y congruente frente a la situación que viven los jóvenes y las jóvenes en el país, esto anclado al diálogo interdisciplinar que no ofrece tanto la oferta comercial en término de análisis y propuestas ya consolidadas en el mercado laboral, como la situación académica que nos aproxima si se quiere un entendimiento más real...

Ahora bien los clásicos como Weber y Marx no aproximaron sociológicamente siendo muy críticos desde la lectura que estamos generando a los textos ya referenciados, por ejemplo Weber nos habla de rendimiento y ocupación por edades en su magnífico texto de sociología del trabajo industrial el cual ejemplifica esas grandes cantidades de personas jóvenes realizando la misma labor por el mismo salario y con horario similar, discusión que por ejemplo podemos entablar con el texto de Diez en dichos términos y observando cómo es cíclico independiente del que hacer de las industria para con los jóvenes.

Conclusiones

En el marco de la situación ya descrita y con los componentes académicos ya suscritos y revisados a dicha situación, podemos concluir que los efectos a corto plazo son una inestabilidad completa para el joven trabajador, el cual no tiene unas garantías plenas de ocupación y por tanto tampoco una plenitud para poder pensar a mediano o largo plazo su futuro o bien estar dentro de una vida académica o proyecto de vida si se quiere



Lo anterior denotado en una acostumbrada y mimada explosión del desempleo la cual nos permite inferir que efectivamente no hay unas garantías y muchos menos una flexibilización del empleo para poder tener una estabilidad laboral competente y congruente con su búsqueda de metas, además de tener en cuenta que la cifra promedio en este caso de estudio es de una durabilidad promedio de 3 meses completos y unos días más.

Los efectos a mediano plazo van a defender la cifra del desempleo en los jóvenes y baja ocupación además de la tasa general de trabajo en entidades de educación superior la cual efectivamente año a año va disminuyendo en personas que acceden a dicha educación. Esto además apoyado en una falta de garantías gubernamentales las cuales no tienen ningún soporte ni solución pronta, sin dejar de lado que la formación para el trabajo es empírica y sin ningún tipo de certificación que los avales o los proyecte a una mejor aspiración laboral y por ende falta de verticalidad social. En cuanto a los efectos a largo plazo tenemos que entrar a considerar como no hay ascenso laboral al no tener una formación dadas las limitaciones ya presentadas dentro de este campo laboral, además de no haber una verticalidad en cuanto a escala social. Las desigualdades en cuanto a oportunidades serán cada vez más abismales al tener en cuenta que no hay una formación legítima y aprobada para poder pensarse en un ascenso social y laboral por lo cual los limitantes estarán a la orden del día y así mismo su relación directa con la masividad de producción que será clave para entender el porqué la precarización es un factor condicionante y limitante además de multiplicador de la pobreza a grandes niveles en territorios urbanos, y dejando clara una clase dominante la cual únicamente funciona desde la burocratización

Bibliografía

- Aguilar, S. (2008), "Inquisiciones sobre la economía del tiempo. La Confrontación de la figura del trabajo precario" en Cuadernos N°4 Estudios del trabajo, Santiago de Chile.
- Barattini, Mariana, (2009) El trabajo precario en la era de la globalización, Capitalismo tardío y sujetos transformadores
- Call centers y bpo en Colombia en 2018 (2018) Revista dinero, edición digital 12-Dic-2018
- Díez, D. (2007). Juventud, género y trabajo. Una mirada a formas de empleo juvenil en Colombia. *REVISTA CONTROVERSIA*, (188), 58-85.
- De la garza, Eduardo (2009). "El Trabajo no clásico y la ampliación de los conceptos de producción, control, relación laboral y mercado de trabajo". *Sociología del Trabajo*, Editorial Siglo XXI. Universidad Complutense: Madrid-España.



- Empleo de los jóvenes, el. Vías para acceder a un trabajo decente. Promoción del empleo de los jóvenes: Abordar el desafío. Conferencia internacional del trabajo, 93.a reunión 2005, informe vi. (2004). Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>
- Flores, Cristian (2014) Condiciones de trabajo en la industria de call center en Chile. Universidad Academia de humanismo, escuela de Sociología.
- Michely, J. (2007). "Los call centers y los nuevos trabajos del siglo XXI", en Revista Confines [en línea]. No. 005, enero-mayo, pp. 49-58. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM): Monterrey-México. Obtenido desde: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/633/63300505.pdf>
- Michely, J.(2012). "El sector de call centers: Estructura y tendencias. Apuntes sobre la situación de México", Frontera Norte, Vol. 24, N° 47, enero-junio. El Colegio de la Frontera Norte: México.
- Montarcé, I. (2011). "Del otro lado del teléfono: identidad y acción colectiva en Call Centers de la ciudad de México", en: De la Garza, E. [coordinador]. Trabajo no clásico, organización y acción colectiva. Plaza y Valdés Editores: México.
- López María Del Rosario, Efectos de la correspondencia entre educación y empleo de los jóvenes en el mercado de trabajo mexicano (2009), Tesis doctoral Economía aplicada, Universidad Autónoma De Barcelona. Available <https://bit.ly/36VQDeK>
- Marx, K. (1999): *El Capital*, México, Siglo XXI.
- Pedraza, A. A. C. (2009). El mercado laboral de los jóvenes y las jóvenes de Colombia: Realidades y respuestas políticas actuales. Retrieved From: <https://bit.ly/3diUhk2>



Barreras y condiciones de posibilidad para salir de la pobreza. El caso de los sujetos indígenas en Bolivia¹.

Carmen Rosa Rea Campos²

Resumen

Las categorías étnicas y raciales continúan obstaculizando los escasos procesos de movilidad social ascendente que experimentan algunos sectores indígenas, sobre todo, en situaciones de cambio estructural. Sin embargo, también existe situaciones en que segmentos de población indígena parecen haber vencido dichos obstáculos y logrado acceder a posiciones sociales antes exclusivas para grupos no indígenas. De lo anterior, en esta ponencia intentamos dar respuesta a las siguientes preguntas ¿cómo se explica la presencia de un segmento indígena que ocupa la posición de pequeña burguesía, que en el ciclo de transformaciones estructurales en Bolivia?, ¿qué papel jugaron los factores estructurales y los biográficos en tal situación? Responder estas preguntas permitirá indagar sobre los condicionantes que hacen posible los procesos de ruptura de la reproducción social, en determinados contextos. La ponencia está estructurada en tres partes. En la primera, se establece una discusión teórica en torno al papel de los factores socioculturales para mantener las brechas de la desigualdad social. En la segunda, se expone los principales avances sobre pobreza y desigualdad social de la política progresista del Movimiento al Socialismo (MAS). En el tercer apartado se analiza algunos casos “exitosos” de ruptura de la pobreza y relativa movilidad social ascendente.

Palabras clave

Categorías étnicas y raciales; Transformaciones estructurales; Bolivia.

Debates sobre desigualdad social

Es insoslayable abordar la desigualdad social en cualquier punto de la región latinoamericana al margen del papel explicativo que juega el factor étnico-racial, como un eje de dominación, a la par y, a veces, entrelazado de la categoría clase social. Eludir tal aspecto supone desconocer la particularidad histórica de las sociedades latinoamericanas. Ya Stavenhagen (1981), en su ensayo “Siete tesis erróneas sobre América Latina”, señalaba sobre la miopía del marxismo ortodoxo al negar el papel del factor étnico racial, en la configuración de la estructura de clases en América latina. También advertía sobre el papel del mestizaje como mecanismo de inclusión social que, al fin y al cabo, no era sino una política de blanqueamiento que legitimaba formas de dominación y de exclusión con efectos desventajosos sobre la población indígena de la región.



Por ello, es difícil separar la desigualdad social de las categorías étnica-raciales si lo que queremos es analizar la primera. Esta estrecha relación cobra mayor sentido si retomamos la perspectiva relacional y multidimensional de la desigualdad social, propuesta por Goldthorpe, quién sostiene que las inequidades sociales son explicadas por las relaciones sociales en las que los individuos logran tener mayor o menor ventaja, y donde la cultura juega un papel importante.

La desigualdad social suele estar definida por la correlación entre las posiciones que ocupan los individuos en las estructuras de clase y las jerarquías de estatus; aunque, la estrechez o no de dicha relación o las inconsistencias efectivas dependen de los contextos sociales. Goldthorpe (2012:45) enfatiza en la continuidad del papel del estatus social y de las características adscritas como la raza y la etnia, en la legitimación de las desigualdades y de los procesos de movilidad social, incluso en aquellas sociedades posindustriales donde se pensó que el estatus social había dado paso a los atributos adquiridos como definidores de la posición social de los individuos, como la ocupación y el acceso a la renta.

En tal sentido, la perspectiva multidimensional es relevante para explicar las desigualdades sociales en sociedades donde la ocupación, el nivel de ingresos, e incluso el nivel educativo, constituyen indicadores que explican parcialmente la posición social que ocupan los individuos, e incluso son explicadas por aquellos indicadores como la etnia y la raza, categorías ubicadas en el orden del estatus social.

Por otra parte, aunque no es de nuestro interés adscribirnos a una teoría general de la acción social, nos interesa recuperar la categoría analítica parsoniana “valoración diferencial” o “valoración moral”, vinculada con la noción de estatus social que propone Goldthorpe y el papel que juega el honor y el valor social en la teoría weberiana como variables que explican las desigualdades sociales. Parsons sostiene que si se considera la estratificación social como un sistema real de relaciones de superioridad e inferioridad efectivas que reclama una sanción moral, la valoración moral juega un papel central, por lo cual, la superioridad moral es el objeto de cierta actitud de “respeto”, mientras que la inferioridad es objeto de una actitud de “desaprobación” o de “indignación (1954: 63-64). La valoración moral hace que se muestre como normal la indignación y repulsión que pueden tener un conjunto de individuos que ocupan un estrato superior ante un error notable respecto a su ubicación en una posición social distinta a la que creen pertenecer.



Es decir, en tanto superiores pueden sentirse “insultados” por ser tratados como iguales por otros (Ibid: 63), o, por la igualación de sus inferiores.

A partir de lo anterior, se puede argumentar que el racismo –cada vez más sancionado–, se ubica en la dimensión del estatus social, y desde allí, actúa como mecanismo de valoración diferencial, fundamentalmente pero no exclusivamente, en aquellas sociedades cuya historia está vinculada a la herencia colonial y a las relaciones centro-periferia, en las que los sistemas tradicionales de tipo hacendarios se han enquistado y funcionalizado en los sistemas modernos (Medina Echavarría, 1964). Como tal, el racismo más que una dimensión subjetiva de la desigualdad social es una técnica de poder que opera desde el plano simbólico y que tiene una función moral: clasificar para excluir, generar exclusión social a través de cierres sociales que promueven determinados grupos sociales y, a través de éstos, naturalizan y legitiman las desigualdades sociales.

¿Logros del modelo económico pos-neoliberal?

Algunos estudios sostienen que, desde el 2006, el desempeño económico en Bolivia, impulsado por la nacionalizar y la venta de hidrocarburos, ha sido óptimo. Tal mejora habría propiciado un avance significativo en temas sociales, como la reducción de la pobreza y de la desigualdad; además de favorecer la movilidad ascendente entre los grupos más vulnerables (Castellani & Zenteno, 2015). Desde el 2000 y de manera acelerada a partir del 2006, la pobreza extrema se redujo de manera continua, pasando del 40% en el 2000 a 18.8% en 2013. Mientras que la pobreza monetaria habría sufrido una reducción de 27 puntos porcentuales, del 66% a 39% (2015: 8). Paralelamente, la desigualdad en la distribución de ingresos habría experimentado mejoras. El coeficiente de Gini a nivel nacional pasó de 0.63 a 0.48 entre 2000 y 2013; de 0.54 a 0.42 en el área urbana y de 0.69 a 0.53 en el área rural, menor al observado en países de similar nivel de ingreso, como Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Por otra parte, se observa que desde el 2006, el índice de movilidad social (IMS) presenta mejoras en las áreas rurales, sobre todo, respecto a mujeres y grupos étnicos. En conjunto, de 2000 a 2013 el IMS habría pasado de 0,81 y 0,91. El estudio concluye enfatizando, el impacto de las políticas económicas y sociales del gobierno de Evo Morales, en la reducción de las diferencias entre las clases sociales según el ingreso per cápita y una duplicación de la clase media boliviana que, entre el 2000 y 2002, pasó del 18% al 38% de los hogares. (Castillani & Zenteno, 2015).



Los datos son alentadores. No obstante, es necesario observar la situación con algunos matices. Los índices de pobreza bajaron, pero no redujeron en mucho las diferencias que existen entre lo urbano y lo rural, siendo el último que concentra la mayor masa de población de origen étnico en situación de pobreza.

Es cierto que hubo cambios en la distribución de la riqueza, el 20% mejor remunerado redujo su participación en el ingreso en 9.2 puntos porcentuales, pasó de concentrar el 61.6% de la riqueza al 52.5%. No obstante, el 20% de la población peor remunerado apenas mejoró su participación en el proceso de distribución de la riqueza nacional, pasando del 1.9% al 3.4%. Mientras el sector más pobre pasó del 0.5% al 0.9%. En términos globales la brecha de la desigualdad disminuyó, pero los más beneficiados no fueron los grupos más vulnerables (entre estos las poblaciones indígenas pobres), sino la pequeña burguesía (en su mayoría no indígenas) que, además de concentrar los empleos más formales y estables, continúa captando la renta nacional (Rea, 2018). Por otra parte, partiendo del supuesto que el acceso a mayores niveles de educación y una movilidad ocupacional de los hijos con respecto a los padres se traduce en mejores ingresos económicos, el estudio argumenta que la población boliviana experimenta una movilidad social ascendente. Sin embargo, no se profundiza si tal diferencia se debe a una movilidad absoluta o es resultado de la reducción de la desigual distribución de oportunidades. Tampoco queda claro el papel que juega el estatus social en tal proceso, más si consideramos que la rigidez de la movilidad social en Bolivia ha estado determinada por aquel.

No queremos negar que individuos de estratos bajos, además étnicamente ubicados en situación de desventaja, experimentan procesos de movilidad social ascendente. No obstante, es importante saber si los mismos están asociados: 1) a la coyuntura socio-económica muy particular que atraviesa Bolivia; 2) a la reducción de las inequidades en la distribución de oportunidades; o, 3) a cambios estructurales que no transformaron la inequidad de oportunidades, pero si incidieron en el curso de ruptura de la reproducción social.

De indios pobres a “clases medias”: Condiciones sociales de ruptura

Si Bolivia experimenta un tipo de movilidad social en la primera década del siglo XXI, ésta es de tipo absoluta, resultado de un cambio estructural de la totalidad social, conectado a un largo periodo de transformaciones durante el proceso posrevolucionario de mediados del siglo XX. Los resultados empezaron a ser evidentes a partir de los años



setenta del siglo XX, con las primeras generaciones hijas de aquel proceso y concluyeron entrado el siglo XXI, con la llegada de Morales y sus bases indígenas a la administración del Estado.

Este punto de partida es importante para comprender por qué podemos hablar de experiencias de movilidad social en una sociedad que, a pesar de las mejoras en términos de pobreza y desigualdad, aún se caracteriza por su baja movilidad social y por el papel que juega el racismo como deslegitimador de los cambios que experimentan los individuos, sobre todo si estos tienen un origen étnico subalterno.

El análisis que presentamos tiene como base los resultados de dos investigaciones anteriores, la primera realizada el 2009 y la segunda el 2012, con algunas entrevistas adicionales realizadas el 2015, que se concentraron en una región particular de Bolivia, el altiplano orureño, donde el 47% de la población se define como indígena. De los casos entrevistados a población indígena se identificó 2 tipos de población: 1) aquella que pese a experimentar situaciones de movilidad ocupacional intergeneracional, dado la movilidad absoluta, tienden a la reproducción social, ubicándose en condiciones de pobreza, y 2) aquella que logró salir de tal condición. Al interior del segundo grupo se pueden observar diferentes estrategias de salida de la pobreza, entre las principales resaltan: la educación, el vínculo con el mercado informal y las redes políticas³.

Las diferencias de origen entre los grupos identificados como casos de reproducción social y los casos de éxito o salida de la pobreza son escasas. Además de compartir el origen étnico –aymaras en su mayoría– tienen en común la condición ocupacional de campesinos agropecuarios sin y con tierra de las dos generaciones precedentes.

Por su parte, la generación de los entrevistados (nacidos entre 1950-1970) constituye el primer grupo que experimenta los efectos de la movilidad absoluta producto del cambio estructural que desencadenó el movimiento revolucionario, por dos factores fundamentales: el acceso a la educación y la migración rural-urbano, que tienen un efecto, positivo o negativo, sobre la movilidad y la desigualdad sociales (Andersen: 2003).

Se creía que el desplazamiento de la población del ámbito rural al urbano debería impulsar un tipo de movilidad ocupacional, la de campesinos a proletarios, además de permitir el acceso a diferentes servicios básicos, educativos y salud; aspectos que incidirían en una movilidad social menos rígida y en una reducción de la brecha de la desigualdad social. Empero, si la migración campo-ciudad generó un proceso de movilidad



ocupacional, esta no fue la de campesinos a proletarios formales vinculados a la industria, sino de campesinos a proletarios informales, vinculados a actividades terciarias, como pequeños comerciantes, o mano de obra subcontratada como albañiles (los varones) o empleadas domésticas (las mujeres) y en el mejor de los casos artesanos propietarios de pequeños talleres. Por tanto, es difícil sostener que la migración generó un efecto positivo en términos de movilidad y desigualdad social, pero sí incidió en el acceso de los hijos de las familias migrantes a la educación pública.

¿Se puede salir de la pobreza apostando por la educación?

Desde fines de los sesenta del siglo XX, el acceso de la población indígena a la educación pública sí contribuyó a reducir la brecha educativa con respecto a la población no indígena. Empero, el acceso a la educación no implicó una reducción de la brecha en términos de calidad educativa (Andersen, 2003:23), dado que en la actualidad continúa operando un sistema educativo dual que afecta negativamente en la calidad educativa de la población rural, en su mayoría indígena. Quienes tuvieron más posibilidades de modificar su posición social de origen fueron aquellos individuos de origen aymara y quechua quienes, tras migrar a los centros urbanos, accedieron a la educación superior (universitaria, técnica, normalista y militar), formando parte del 3.2% de población rural con tal nivel de educación, muy por debajo del el 21.3% la población urbana en similar situación que se registraba el 2001 (Ministerio de Educación, 2004).

Si el origen étnico, la procedencia rural, el acceso a la tierra, la migración, el acceso a la educación básica y media fueron los factores que comparten gran parte de la población indígena migrante a centros urbanos ¿cómo podemos explicar que unos pudieron romper el círculo de la pobreza y se ubican hoy en día en los estratos bajos de la pequeña burguesía? Esta población tuvo que contar con factores diferenciales respecto al resto de la población indígena en similar situación, como las redes institucionales externas y la experiencia de vínculos con otras realidades nacionales.

1) Las redes institucionales

Es importante mencionar el vínculo desde temprana edad de un segmento muy reducido de población indígena con la iglesia católica. Este es el factor diferencial que presentaron algunos entrevistados que desde su niñez y adolescencia (sesenta y setenta del siglo XX) empezaron a vincularse con congregaciones religiosas (jesuitas y oblatos) en calidad de monaguillos, catequistas y promotores sociales. Este factor influyó mucho más que el tener o no acceso a recursos materiales (tierras o ganado), tener o no una



familia extensa y estable, o monoparental, contar o no con hermanos que cumplieran la función de recursos influyentes. En los casos analizados, fueron los religiosos quienes promovieron a los indígenas a continuar sus estudios secundarios en escuelas públicas administradas por el clero religioso y; quienes continuaron con los vínculos religiosos, fueron impulsados a continuar sus estudios universitarios en entidades también religiosas de carácter privado. Esta generación es prácticamente la primera en romper con la situación de reproducción social de sus padres en términos ocupacionales y educativos, pues sus padres, en el mejor de los casos, alcanzaron 4 años de escolaridad. Los casos exitosos concluyeron su formación universitaria y lograron una trayectoria laboral acorde a sus capacidades adquiridas. Los menos exitosos llegaron a obtener una educación superior trunca y retornaron a sus comunidades en calidad de promotores sociales.

Es importante mencionar que la movilidad social a una posición mejor que la de sus padres y más próximos a la pequeña burguesía, estuvo vinculada a la ruptura (temporal o permanente) de las redes institucionales (religiosas o vinculadas a estas) que les permitieron obtener a un recurso inequitativamente distribuido como lo es la educación de calidad. Quienes experimentaron una ruptura tuvieron más posibilidades de acceder a otras redes sociales que les facilitaron un desarrollo más exitoso en sus carreras profesionales, como continuar estudios a nivel de posgrado o vincularse con redes políticas y entidades de la cooperación internacional. De este segmento salieron los primeros diputados nacionales de origen aymara que anteceden a la “Era de Morales”.

2) Experiencias fuera del contexto local/nacional

Las experiencias fuera del contexto local/nacional constituyen el otro factor que influyó en tomar la vía de la educación superior como ruptura de la situación de pobreza, sobre todo, en periodos donde la educación básica en el área rural boliviana era pensada como “pérdida de tiempo y de recursos humanos disponibles para las labores de campo”, vinculado al apoyo de la red familiar de migrantes; sin este respaldo, las probabilidades de éxito o de culminación de los estudios era muy baja.

Es el caso de quienes, entre fines de los sesenta y principios de los setenta, establecieron vínculos laborales temporales en el vecino país. Los padres migrantes jugaron un papel importante al romper con la idea de que la educación era una “pérdida de tiempo” y empezar a concebirla como un factor de movilidad social, e invertir en la educación media y superior de sus hijos en los centros urbanos. Similar fue el respaldo de los



hermanos mayores que fueron los primeros en incursionar en la educación media, truncada al asumir el rol de apoyo económico familiar, sobre todo las hermanas quienes constituyen madres adicionales y proporcionan el cuidado como los recursos para los miembros menores de la familia (Andersen, 2003: 22). Este factor diferencial explica por qué, para 2001, los pobladores mayores de 19 años, de las comunidades rurales próximas a la frontera chilena presentan un promedio de años de escolaridad similar al que se presentaba en las zonas urbanas (9.9 años) por encima de otros poblados rurales (5.15 años o menos) (Ministerio de Educación, 2004).

La importancia de la educación media y superior como un recurso para mejorar las condiciones de vida se expandió a partir de los años setenta. Para el 2001, del total de población de origen rural e indígena de la región mayor de 19 años, el 16.9% había llegado al nivel secundario y el 4.8 % al nivel universitario (cifra mayor al promedio rural nacional con igual nivel). Sin embargo, para quienes habían optado por la educación superior, sin contar con las redes de apoyo, lograr una mejora social por vía de la educación universitaria, fue menos exitosa, principalmente, porque: 1) arrastraban un rezago en términos de calidad de su formación básica; pues, a diferencia de quienes contaron con redes de apoyo externo, su incorporación a la universidad conllevó una educación deficitaria y de mayor inversión económica; 2) en muchos casos, la educación superior se vio interrumpida con la llegada del primer hijo y la necesidad de encontrar un empleo para solventar tal situación; y 3) quienes adquirieron un título profesional vieron interrumpido el ejercicio de su profesión por la falta de empleo y fueron a engrosar las filas del desempleo o del empleo informal, desempeñando actividades fuera de su campo de conocimiento, algunos como taxistas, transportistas y los muchos más como comerciantes informales.

Si bien el acceso a la educación superior implicó una relativa movilidad social, al dejar de ser campesinos para convertirse en profesionistas sin empleo o empleados informales, no implicó una reducción significativa de la brecha que experimentan, pues, los profesionistas indígenas carecían del capital social que les permitía incorporarse al mercado laboral acorde a su formación profesional, a diferencia de los profesionistas no indígenas que tenían más posibilidades de encontrar un empleo vinculado con la profesión elegida, pese a experimentar los efectos negativos del achicamiento del aparato estatal tras la crisis de los años ochenta del siglo pasado y la pérdida de espacios desde que Morales llegó al poder.



Salir de la pobreza desde los bordes del sistema

Desde los setenta del siglo XX, la migración de la población indígena procedente de zonas rurales del altiplano boliviano hacia los centros urbanos reconfiguró la geografía nacional en términos étnicos y raciales. Los rostros morenos con rasgos fenotípicos aymaras y quechuas, se hicieron masivos en las principales ciudades, enfrentando situaciones prolongadas de desempleo e informalidad. Gran parte de esta población se vinculó y continúa vinculada con el comercio informal. Estadísticamente, forma parte de la categoría ocupacional de “trabajadores por cuenta propia”, cuya proporción alcanza a más de 60% de población económicamente activa. De esta masa de expulsados a la informalidad, quienes aprovecharon ciertas condiciones de posibilidad de tipo estructural y biográficas lograron modificar su situación de pobreza y precariedad.

Los factores externos que permitieron a un sector muy reducido de la población indígena salir de la situación de precariedad y posesionarse, hoy en día, como una pequeña burguesía de origen indígena fueron: 1) la débil presencia del Estado en las fronteras del país, lo cual les facilitó acceder a capital monetario vía el contrabando de mercancías; 2) a esto se suma, la terciarización económica donde fueron desplazados los excluidos del mercado formal (indígenas profesionistas desempleados y migrantes), desde fines de los ochenta del siglo XX; 3) las políticas impositivas que exentaban el pago de impuestos al valor agregado (IVA) a las pequeñas economías familiares favorecieron a la masa de informales; 4) Si tales políticas favorecieron a la primera generación migrante (que migró en los setenta), la segunda (que migró entre los ochenta y noventa) se benefició de los decreto supremos que promulgó Morales, para legalizar los productos de importación ilegal (autos y ropa de segunda).

Otro factor que facilitó que segmentos generacionalmente excluidos de la distribución de la riqueza social, encontraran oportunidades para aspirar a mejores y mayores ingresos económicos, fue el proceso, paralelo, de estancamiento de la pequeña burguesía regional no indígena afectada por el achicamiento del estado, en los años noventa. Ésta empezó a carecer de capital material suficiente para acceder como clase, y de manera exclusiva, a las inversiones estatales a nivel local. Lo anterior no supuso la igualación de la distribución de oportunidades, sino que abrió fisuras en la rigidez de la estructura social, aprovechadas por los sectores que se desplazaron del trabajo agrícola al comercio informal, pero que además contaban con un nuevo capital: el escolar. Este les sirvió como recurso subjetivo de ruptura y reflexividad sobre la inconsistencia entre los recursos adquiridos (capital escolar) y su situación de precariedad urbana (desempleo).



Por otra parte, los factores biográficos desempeñaron un papel importante para tomar distancia respecto a quienes fueron afectados por las mismas condiciones estructurales. *La región de procedencia jugó un factor diferencial.* La mayoría de nuestros entrevistados que disponen de capital económico proceden de las regiones cercanas a la frontera con Chile, mientras que los que provienen de zonas rurales cercanas a la ciudad de Oruro, tuvieron menos éxito en alcanzarlo. Pero no es la región la que explica tal diferencia, sino *las relaciones sociales que se producen en ambos escenarios, vinculados al factor migratorio fuera del contexto nacional.* Por tanto, quienes procedían de las zonas de frontera tuvieron experiencias migratorias que influyeron en cambios en las percepciones sobre su propia posición social, los recursos disponibles y las recompensas que deberían corresponder con sus esfuerzos; además de cuestionar la relación de subordinación y racismo que se imprime sobre sus cuerpos en el contexto nacional y que se traducen no sólo en relaciones de desprecio, sino en la subvaloración de su fuerza de trabajo.

Las redes familiares (consanguíneas o ficticias) vinculadas a similares actividades. La presencia o ausencia de estas redes familiares juega un papel importante en términos de reproducción social o de ruptura del origen social. Sin éstas es poco probable que los individuos tengan éxito. Con el apoyo de las redes familiares los individuos no sólo tienen acceso a contactos, sino a recursos económicos (capital) pero también a prácticas solidarias para prever dificultades legales, materiales o económicas, presentes o futuras. Por ejemplo, son estas las que ayudan a los individuos a generar su principal capital, a través del sistema de dones, o, a incursionar en mercados más amplios. Al mismo tiempo, ofrecen respaldo cuando algún familiar pierde la mercancía que entra por contrabando, e incluso anticipan la presencia de las autoridades aduaneras solo es posible con las redes de solidaridad.

El acceso a recursos económicos (tierras y ganado) que dejan de ser pensados como recursos de reproducción social para convertirse en bienes de producción, por tanto, en capital. Un cambio de concepción conectada con la expansión del comercio informal fronterizo de la década de los ochenta y noventa. De entonces en más, tierra y ganado se convirtieron en recursos que permiten la capitalización económica y simbólica. Económica, porque de ser abandonados por las primeras generaciones que migraron a las ciudades y centros mineros para proletarizarse, las segundas las recuperaron y las convirtieron en bienes que generan ganancias, sea bajo la administración por campesinos más pobres que trabajan bajo el “sistema al partir” (distribución equitativa del producto



entre dueño y el que trabaja los recursos), o la vinculación con mediados productores que se dedican a la producción de quinua de manera intensiva. Simbólica, porque permite mantener el derecho comunitario a beneficiarse de las redes familiares y comunales que pueden traducirse en acceso a capital económico. Tanto más amplia sean éstas más posibilidades tienen los individuos de acceder a bienes materiales. La ampliación de las redes está vinculada a la formación de parentescos ficticios como el compadrazgo, en etapas de la vida como el bautizo o el matrimonio de los hijos.

Por tanto, tierra y ganado además de traducirse en bienes simbólicos se convirtieron en recursos patrimoniales que pueden ser intercambiados por capital efectivo que se invierten en la ampliación de capital comercial. Igual función atribuyen a los bienes inmuebles adquiridos en las urbes. Más que lugar de residencia operan como recursos patrimoniales a ser ofertados a la banca formal e informal como garantía de inversión. Al tiempo que son pensados como patrimonios heredables a los hijos para que estos inicien sus propios negocios, pues se sabe que la educación les dará cierto prestigio social pero no certidumbre económica.

La combinación de estos factores estructurales y biográficos dio paso al proceso de desnaturalizar el aparente equilibrio entre condiciones de oportunidad y expectativas de vida (desequilibrio estructural) e impulsó la “creatividad cultural”; es decir, la reinterpretación de sus prácticas culturales y económicas para situarse en el mercado e identificar las fisuras en la estructura social para modificar su situación de carencias. Sin este proceso de reinterpretación es poco probable que los individuos en situaciones de pobreza pudieran convertir sus desventajas (sociales, económicas y simbólicas) en ventajas para procurar una mejor posición social para ellos y sus hijos.

Es válido comparar las prácticas económicas de algunos individuos de origen proletario minero corporativizado y de los comerciantes aymaras de los cuales estamos hablando. Ambos comparten el mismo origen étnico como también la situación de incertidumbre económica por la variabilidad de sus actividades. Sin embargo, ante la presencia variable de ingresos monetarios los primeros aprovechar al máximo el recurso en el consumo, pues suponen la probabilidad de que en unos meses no los tendrán; mientras que el aprovechamiento máximo, en los segundos, radica en la inversión permanente en términos económicos y simbólicos.



Racismo, cierre social y el “techo de cristal” étnico

Los procesos señalados en los párrafos anteriores han permitido que más individuos de origen indígena logran salir de su condición de pobreza. Empero, este segmento es aún una minoría y se ve enfrentado por las barreras simbólicas que supone una sociedad atravesada por el racismo que, en tanto categoría de valoración diferencial, cumple la función deslegitimizadora de las nuevas posiciones sociales que alcanzan aquellos.

Es más probable que quienes no se consideran indígenas y quienes sí se reconocen como tales, pero cuya situación social no ha variado mucho respecto a la posición de sus padres, acepten y reconozcan la nueva posición social de los profesionistas de origen indígena. Al final, comprenden que si estos individuos alcanzaron algún título académico no se debe a relaciones de padrino, sino a esfuerzos meritocráticos.

Sin embargo, para quienes están atravesados por discursos y prácticas racistas es difícil aceptar que estos individuos cuenten con iguales o mejores capacidades que sus pares no indígenas, por tanto, no son reconocidos como “buenos profesionales”. Atravesados por el racismo, los sentimientos de “desprecio” y “aberración” se traducen en dudas sobre las capacidades adquiridas por los indígenas profesionistas; en barreras que dificultan fortalecer redes potenciales, tener prestigio, éxito, o simplemente lograr el reconocimiento de sus logros. En conclusión, para avanzar hacia un estrato superior los indígenas con grado académico universitario tienen que invertir mucho más en tiempo, recursos sociales y materiales, que los titulados de origen no indígena. En el primer caso el factor étnico-racial opera como “efecto techo” y en el segundo como “efecto suelo” (Garrido y Miret en Artiles, et. al. 2013)

La situación de quienes superaron la condición de pobreza por la vía del autoempleo es mucho más compleja en términos de reconocimiento de los éxitos o logros materiales alcanzados. Ni los sujetos que se ubican en una posición social inferior (los proletarios formales e informales) ni los que se ubican en la posición social al que ingresan los individuos (pequeña burguesía), les reconocen su nueva condición económica, ni mucho menos la legitimidad de sus logros. Para ambos sectores de la sociedad estos continúan siendo “campesinos”, “campesinos con plata, pero campesinos”. Su origen étnico y la ocupación de sus padres (agricultores) les preceden como signos imborrables de su indianidad. Ésta pone en duda el origen de su capital y los éxitos comerciales alcanzados. Por tanto, el desprecio sobre estos es mayor que sobre los profesionistas del mismo origen.



La posición social alcanzada por los profesionistas indígenas es todavía permitido y aceptado. En cambio, las aspiraciones de los comerciantes indígenas adinerados de lograr el reconocimiento del estrato social al que alcanzaron (pequeña burguesía o burguesía comercial), genera sentimientos subjetivos de aberración, con efectos prácticos. Uno de ellos es el cierre social que ejerce el grupo que monopoliza aún el acceso a estas posiciones sociales, lo que dificulta a los indígenas exitosos aproximarse a las redes sociales y comerciales que son exclusivas de los miembros del estrato superior en el que aspiran ser reconocidos.

Conclusiones

A pesar de los cambios experimentados por los dos procesos históricos contemporáneos más importantes, la revolución nacionalista y la llegada al poder de un bloque no hegemónico liderado por segmentos indígena, Bolivia continúa experimentando una rígida movilidad social, atravesadas por un racismo estructural, que afecta a las mayorías indígenas.

No obstante, dichos procesos también abrieron oportunidades para que un reducido segmento de población indígena encontrara fisuras en la rigidez de la estructura social, para salir de la pobreza y ubicarse en la posición de pequeña burguesía intelectual o comercial. Pero no es posible atribuir a los factores estructurales el papel central para comprender estos cambios. Como señalaba Mills (2003), es importante considerar el vínculo con las biografías particulares, para entender por qué individuos que comparten características similares siguen trayectorias distintas. En el caso observado, mantener una situación de reproducción social de la precariedad o romper con el círculo de la pobreza y posesionarse en un estrato superior.

También observamos que, aunque este pequeño segmento indígena logró romper con las barreras materiales de la inmovidad, experimenta situaciones de desprecio por quienes se ven afectados por dicho movimiento y monopolizan los criterios de reconocimiento de la posición social que ocupan y a la cual aspiran los primeros. Lo anterior, nos lleva a desempolvar la tesis sobre el desfase entre los cambios acelerados a nivel de las estructuras materiales y la lentitud con la que se transforman las estructuras socioculturales; así como a cuestionarnos sobre la efectividad de los Estados que promueven las políticas del reconocimiento cultural, pero se enfrentan a la poca incidencia en la reducción de los racismos y el impacto que esto tiene en las desigualdades sociales.



Mientras este factor este presente la inequidad en el acceso a oportunidades todavía será persistente, pues los obstáculos para alcanzar ciertas ventajas son mayores para quienes no gozan de legitimidad sobre las nuevas posiciones sociales en razón de su pertenencia étnica.

Si bien la migración y el acceso a la educación han logrado reducir y borrar algunas fronteras espaciales (la escuela, el vecindario, las oficinas públicas), no han incidido en un mercado matrimonial segregado étnicamente. El reducto comunitario y familiar continúa siendo cerrado para los que no comparten similares orígenes étnicos y raciales.

Notas

¹ La presente ponencia constituye una versión resumida el artículo Inequality, social mobility and racism in Bolivia que forma parte del Handbook of the Sociology of Latin America en proceso de publicación por Oxford University Press USA.

² Profesora investigadora, Departamento de Gestión Pública y Desarrollo, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guanajuato, campus León. crea@ugto.mx.

³ No nos ocuparemos de este último grupo, pues poseemos muy poca información al respecto.

Bibliografía

Andersen, Lykke E. (2003). Baja movilidad social en Bolivia: causas consecuencias para el desarrollo. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (1), pp. 11-36. Recuperado en 09 de junio de 2018, de <https://bit.ly/2SOmDt2>

Artiles, Antonio, Pedro López-Roldán y Oscar Molina (2013). Movilidad ascendente de la inmigración en España: ¿asimilación o segmentación ocupacional? En: Eduardo Chávez (comp.) *Desigualdad y movilidad social en el mundo contemporáneo. Aportes empíricos y conceptuales. Argentina, China, España y Francia*. Buenos Aires: Imago Mundi. pp. 189-218.

Castellani, Francesca & Jannet Zenteno (2015). *Pobreza y movilidad social en Bolivia en la última década*. Banco Interamericano de Desarrollo / Consultado <https://bit.ly/34OHZMr>

Castellanos, Alicia (2003). Imágenes racistas en ciudades del sureste. En Alicia Castellanos (coord.) *Imágenes del racismo en México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdez, pp. 35-142.



Goldthorpe, John H. (2012). Vuelta a la clase y el estatus: por qué debe reivindicarse una perspectiva sociológica de la desigualdad social. *Back to Class and Status: Or Why a Sociological View of Social Inequality*. *Reis*, núm.137, enero-marzo, pp. 43-58.

Goldthorpe, John, y Davis Lockwood (2008). "Affluence and British class structure". En Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. México: Siglo XXI Editores, pp. 269- 271.

Medina Echavarría, José (1964). *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette.

Ministerio de Educación (2004). La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados, La Paz: Ministerio de Educación.

Parsons, Talcott, 1954, "Un enfoque analítico de la teoría de la estratificación social", en *Ensayos de Teoría Sociológica*, Buenos aires Paidós, pp. 62-78.

Portes, Alejandro, y Kelly Hoffman (2003). "La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal". *Desarrollo Económico CEPAL* 43 (171), pp. 355-387.

Rea Campos, Carmen (2016). Complementando racionalidades: La nueva pequeña burguesía aymara". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 79.

Rea Campos, Carmen (2018). Ciudadanía liberal y el reconocimiento de la diferencia como condición de igualdad. En Hugo Suárez (coord.) *¿Todo cambia? Reflexiones sobre el "proceso de cambio" en Bolivia*. México, IIS-UNAM.

Stavenhagen, Rodolfo (1981). *Sociología y Subdesarrollo*, México, Nuestro Tiempo, pp.15-84.



Justicia Fiscal y Desigualdades Sociales: Aportes desde las perspectivas de género.

Alice Soares Guimarães

Resumen

La ponencia explora las contribuciones de las perspectivas de género a los debates sobre la justicia fiscal, argumentando que estas posibilitan una mejor comprensión de la relación entre políticas fiscales y desigualdades sociales. Los debates sobre la justicia fiscal parten de la defensa del Estado como agente central en la producción del bienestar y en la reducción de las desigualdades, y asumen que las políticas fiscales constituyen herramientas privilegiadas para esto. Por un lado, cumplirían una función financiadora, generando recursos para que el Estado preste servicios públicos y desarrolle políticas de bienestar. Por el otro tendrían una función redistributiva, contribuyendo a la reducción de la desigualdad. Para esto, es necesario que se guíen por principios de justicia. En la mayoría de los debates el énfasis es en la dimensión económica. Sin embargo, algunos actores resaltan otras formas de desigualdad que se relacionan a las políticas fiscales, entre ellas las de género. Revisando las perspectivas de género demuestro como estas agregan elementos que operan una expansión de nociones centrales a la justicia fiscal, e iluminan interrelaciones entre políticas fiscales y dinámicas estructurales más allá del ámbito económico que, sin embargo, también reproducen las desigualdades en la región.

Palabras clave

Desigualdades sociales; Justicias fiscales; Género.

Introducción

En las dos últimas décadas, en un contexto marcado por el debilitamiento del Estado de bienestar social y la proliferación de medidas de austeridad, crisis económicas internacionales y el incremento de flujos financieros ilícitos, el tema de la justicia fiscal viene adquiriendo prominencia en todo el mundo. Cada vez más una multiplicidad de actores sociales, políticos y económicos discuten el rol potencial de la política fiscal en la constitución de sociedades más igualitarias y de un orden global más justo.

Gran parte de las discusiones parte de la crítica al modelo neoliberal, defendiendo que el Estado debe ser agente central en la producción de bienestar social y la reducción de desigualdades. Las políticas fiscales constituirían una herramienta privilegiada para



esto. Por un lado, cumplirían una *función financiadora*, generando recursos para invertir en infraestructura, prestar servicios e implementar políticas públicas. Por el otro lado, tendrían una *función redistributiva*, contribuyendo a la reducción de las desigualdades. Para esto, es necesario que estas se guíen por principios de justicia, asegurando una distribución justa de las cargas y beneficios del sistema (Pérez Muñoz, 2007:202).

Al observar principios de justicia y equidad las políticas fiscales pueden contribuir a objetivos más amplios tales como el desarrollo económico y social, la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. Así, la justicia fiscal es al mismo tiempo condición y resultado de las promesas de la modernidad: igualdad, libertad y solidaridad; derechos humanos universales; y el aumento generalizado de los estándares de bienestar social.

En la abrumadora mayoría de estos debates el énfasis es en la dimensión económica. La justicia de las políticas fiscales es evaluada en su rol en redistribuir rentas y riquezas reduciendo las desigualdades de clase. La equidad dependería de la distribución justa de la carga tributaria observando la posición relativa de los diferentes actores económicos y buscando la reducción de las desigualdades económicas. La solidaridad se manifestaría en que los miembros de las clases privilegiadas contribuyan más al financiamiento del Estado y del bien común. La libertad se traduciría en que todos ciudadanos tengan el mínimo de recursos económicos necesarios para vivir con autonomía y dignidad. En esta perspectiva economicista, por tanto, la justicia fiscal se relaciona fundamentalmente con la lucha contra las desigualdades de clase. En última instancia, la justicia o injusticia de las políticas fiscales se valoraría por su papel en reducir, reiterar o ahondar las desigualdades económicas en una sociedad.

A pesar de ser la perspectiva dominante sobre la justicia fiscal, en años recientes un número creciente de autores vienen llamando atención a otras formas de desigualdad que se relacionan a las políticas fiscales, entre ellas, las de género. Su punto de partida es el diagnóstico de que las políticas fiscales no son neutrales: como resultado de relaciones sociales que atribuyen diferentes roles, derechos y responsabilidades a hombres y mujeres, las políticas fiscales tienen un impacto diferenciado según el género.

Mi objetivo en esta ponencia es revisar las principales contribuciones al debate de la justicia fiscal desde la perspectiva de género, demostrando como estas agregan nuevos elementos que permiten superar algunas limitaciones de los enfoques estrictamente económicos. Mi argumento es que la inclusión de la dimensión de género opera una



redefinición de nociones centrales a la justicia fiscal, lo que posibilita una mejor comprensión del papel central que pueden jugar las políticas fiscales en la reducción de desigualdades y la constitución de sociedades más justas o, a la inversa, en el incremento de dichas desigualdades y la reiteración de injusticias sociales.

A tal efecto, en la próxima sección desarrollo una definición tripartida de la justicia fiscal, y discuto sus principios fundamentales partiendo de la perspectiva dominante y como estos se manifiestan en los diferentes “momentos” de la política fiscal: el sistema tributario; los gastos públicos; y el proceso de formulación y monitoreo de estas políticas. A seguir reviso los principales debates sobre justicia fiscal desde la perspectiva de género. Finalmente, sintetizo los avances y limitaciones de estas contribuciones en brindar una mejor comprensión del rol central de la justicia fiscal en reducir desigualdades.

La Justicia Fiscal desde la perspectiva economicista

El supuesto central de la noción de justicia fiscal es que en los Estados modernos las políticas fiscales constituyen un mecanismo privilegiado para promover el desarrollo y hacer frente a la pobreza y a la desigualdad. Como resultado, pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción del bien común y la expansión de la ciudadanía, pero para esto es necesario que observen principios de justicia. Para fines analíticos, la justicia fiscal puede ser dividida en tres aspectos: la recaudación de recursos; los gastos públicos; y los procesos de formulación y monitoreo de la política fiscal. Así, la justicia fiscal depende de cómo se estructura el sistema tributario; cómo se gasta el dinero público; y cómo y con la participación de quién se define y controla la política fiscal.

Una primera dimensión de la justicia fiscal es la *justicia tributaria*, que se refiere a cómo se financia el Estado y quiénes contribuyen a esta financiación, con cuánto y cómo. Las respuestas a estas cuestiones dan forma a la estructura tributaria de un país y determinan si la recaudación de ingresos públicos se realiza de manera justa. El principio básico de la justicia tributaria es el de *capacidad de pago*, que considera que existen diferencias entre los individuos que influyen en su capacidad de contribuir, que deben ser contempladas a la hora de asignar las cargas tributarias (Pérez Muñoz, 2007:209). Es decir, las personas deben pagar impuestos según su capacidad de hacerlo.

La noción de capacidad de pago evoca dos aspectos: los derechos humanos y la equidad. Aunque un principio básico de los sistemas tributarios es el de *generalidad*, que establece como deber de todos los ciudadanos contribuir al financiamiento del Estado, la noción de capacidad de pago vuélvelo subsidiario a los derechos humanos: cuando



los ingresos de una persona son insuficientes para cubrir su subsistencia es injusto exigir que ella pague impuestos. Los ciudadanos que no poseen los recursos mínimos para asegurar su existencia personal y familiar con dignidad estarían exentos de contribuir.

La capacidad de pago también implica criterios de *equidad horizontal y vertical*, relacionados a la posición relativa de los actores económicos de una sociedad. La equidad horizontal se basa en la noción de *igualdad*, estableciendo que personas con misma capacidad de pago reciban el mismo trato impositivo, mientras la equidad vertical establece el trato desigual para personas en condiciones económicas distintas. La equidad vertical se justifica por el principio de *redistribución*, considerando una de las funciones de la política fiscal modificar la distribución de rentas y riquezas en una sociedad para reparar desigualdades. Para esto, la distribución de la carga tributaria debe ser establecida según la capacidad de pago. Como resultado “la carga fiscal será mayor cuanto mayor sea su capacidad de hacer frente a esa carga y, por el contrario, será menor, o incluso inexistente, si la capacidad de pago fuera inferior o nula” (Oliveira, 2015:11). Al contemplar el principio de capacidad de pago y criterios de equidad, en lugar de guiarse únicamente por el principio de generalidad y criterios de eficiencia, el sistema tributario iría más allá de su finalidad financiadora, cumpliendo su función redistributiva.

Un segundo componente de la justicia fiscal es la *justicia presupuestaria*, que se refiere a la estructura de los gastos públicos: cómo y en qué se gastan los recursos estatales y quién se beneficia de ello. El principio fundamental de la justicia presupuestaria es el de *finalidad*, que establece que la estructura del gasto público debe estar alineada con la función última del Estado de promover el bien común, garantizar los derechos ciudadanos y crear condiciones de igualdad de oportunidades para todos (Oliveira, 2015:7). La justicia presupuestaria implica destinar más recursos a los miembros menos favorecidos de la sociedad, a través de un gasto social elevado que priorice el combate a la pobreza, la protección de los sectores vulnerables y la promoción de igualdad de oportunidades, contribuyendo así a reducir las desigualdades.

La justicia fiscal también implica la democratización de las políticas fiscales, con el aumento del debate público y de la participación ciudadana en su formulación y monitoreo. Tradicionalmente los debates fiscales han sido monopolio de las élites, prescindiendo de la participación de la mayor parte de la sociedad. En general, estos debates son altamente excluyentes, utilizando un lenguaje técnico y ocurriendo en espacios vedados a la mayoría de los actores sociales. Las grandes corporaciones y élites económicas



desempeñan un papel preponderante en determinar el modelo tributario y sus reformas. Para que haya justicia fiscal es necesario democratizar el debate, incluyendo a las clases populares en el proceso de toma de decisiones.

En suma, la noción de justicia fiscal incluye el sistema tributario, los gastos públicos y el proceso de formulación y monitoreo de las políticas fiscales. Desde la perspectiva economicista, con relación al sistema tributario el foco es en como estructurarlo para reducir la desigualdad económica mediante la redistribución de rentas y riquezas¹. En los gastos públicos la justicia fiscal se manifestaría en el financiamiento de políticas redistributivas destinadas a la reducción de la desigualdad económica. En lo que se refiere a la democratización de las políticas fiscales se enfatiza la “captura” de la política fiscal por las élites y la necesidad de incluir las masas en el debate fiscal.

Género y Justicia Fiscal

La perspectiva dominante sobre justicia fiscal se centra en la dimensión económica, enfatizando el vínculo entre política fiscal y desigualdades económicas. Otras desigualdades son ignoradas o consideradas desde su articulación con las clases sociales. Sin embargo, existen otras desigualdades que pueden ser reducidas o profundizadas por las políticas fiscales. En las últimas décadas académicas y activistas feministas vienen aportando nuevas ideas a la discusión. En lo que sigue presento las principales contribuciones de las perspectivas de género al debate sobre la justicia fiscal.

1) La feminización de la pobreza y la interseccionalidad género-clase

Un primero modo por el que se incorpora el género al debate parte de la ‘feminización de la pobreza’, es decir, del hecho de que la pobreza afecta más a las mujeres (Tortosa, 2009:71). Vía la presencia desproporcionada de las mujeres en las clases bajas se introduce el género a los debates fiscales. El foco, tal como en la perspectiva economicista, son las clases sociales y las desigualdades económicas, pero se añaden las desigualdades de género porque “la pobreza tiene rostro de mujer”.

Esto abordaje pone énfasis en los gastos públicos, relegando a segundo plano la recaudación de recursos. El punto de partida es el diagnóstico de que desde los 1980s muchos países han adoptado medidas de austeridad que implicaron recortes sustanciales en los gastos sociales. Estas medidas tuvieron un impacto desproporcional en las clases bajas, que dependen más de servicios públicos y políticas sociales (Capraro, 2016:20). Dada la presencia desproporcional de las mujeres en estas clases, ellas sufrirían más los efectos de los recortes. Otro argumento es que la cantidad de ingresos recaudada



por un Estado afecta más a las mujeres, pues de esto dependen los gastos públicos en servicios de que ellas tienden a depender más, por constituir un mayor porcentaje de los que viven con bajos ingresos (Capraro, 2016:21). Así, las políticas de austeridad consistirían una injusticia fiscal que ahondaría la desigualdad entre géneros.

Esta perspectiva ha sido criticada por reducir el tema a una cuestión numérica al adoptar un enfoque predominantemente cuantitativo: el número de mujeres viviendo en situación de pobreza es mayor que de hombres. Además, muchos trabajos en esta línea sobredimensionan la renta monetaria y desigualdades en esta esfera (Tortosa, 2009:79-80). Otros aspectos más estructurales y difíciles de cuantificar de las desigualdades de género y sus interacciones con las políticas fiscales quedan desatendidos.

Otras autoras critican la noción de feminización de la pobreza partiendo del concepto de interseccionalidad: los individuos poseen múltiples identidades sociales y sus posiciones en la estructura de estratificación social dependen de las configuraciones que resultan de las interacciones entre ellas. La interseccionalidad implica “la imposibilidad de analizar una dimensión de desigualdad aislada de las otras” (Jelin, 2014:32). Así, no se puede comprender la dimensión de género de las políticas fiscales reduciéndola a desigualdades de clase. Solo al mirar la interseccionalidad entre género y clase podemos comprender el impacto diferenciado de determinada política fiscal².

2) La Justicia Fiscal y los Derechos de las Mujeres

Otra articulación entre género y justicia fiscal parte de la vinculación entre política fiscal y derechos humanos. En 2014 Magdalena Sepúlveda Carmona, entonces Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas, presentó un informe destacando el impacto de la política fiscal en los derechos humanos. Según Sepúlveda (2014) la política fiscal es “un determinante importante en el disfrute de los derechos humanos” y puede “desempeñar un papel importante en el logro de la igualdad, [y] la lucha contra la discriminación”. Sepúlveda también resaltaba que es obligación de los Estados garantizar el ejercicio de los derechos humanos sin discriminación, y que “los derechos a la igualdad y a la no discriminación deben respetarse en todas las políticas de recaudación de ingresos”. Asimismo, afirmaba que las normas internacionales y las obligaciones de los Estados relacionadas a la promoción de los derechos humanos “se aplican a todos los aspectos de la política fiscal”, incluyendo “el deber de utilizar el máximo de recursos disponibles para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales o para eliminar la discriminación”.



Así, este enfoque plantea que la política fiscal debe observar el marco normativo de los derechos humanos. Consecuentemente, la justicia fiscal es interpretada en el contexto de las obligaciones asumidas por los Estados en tratados internacionales de garantizar los derechos de sus ciudadanos. Entre estas obligaciones está promover la igualdad de género y garantizar los derechos de las mujeres. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por ejemplo, ha sido ratificada por 189 países que se comprometieron a “lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, a incorporar “la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas y acciones”³. Los Estados también se comprometieron, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.

En muchos países, sin embargo, estos compromisos no se han materializado. En su reflexión sobre la CEDAW veinte años después de su implantación la directora ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, afirmaba que el progreso en la realización de los derechos de las mujeres ha sido lento y desigual, y en varias áreas hubo un “estancamiento grave e incluso retroceso”⁴. Asimismo, el Informe de las Naciones Unidas sobre los ODM reconoció que “Las mujeres siguen siendo objeto de discriminación para acceder al trabajo, a los bienes económicos y para participar en la toma de decisiones privadas y públicas”, y que “tienen mayor probabilidad de vivir en la pobreza que los hombres”⁵. Adicionalmente, ONU Mujeres analizó una serie de Planes Nacionales de Acción para la igualdad de género, identificando que hubo insuficiencias en sus financiamientos de hasta el 90%. La conclusión fue que “Durante décadas, ha habido una subinversión crónica en el empoderamiento de las mujeres, que ha obstaculizado el progreso en los derechos de las mujeres y la igualdad de género”⁶.

Basada en estos diagnósticos una primera línea de argumentación se concentra la justicia presupuestaria. Partiendo de la vinculación entre política fiscal y derechos, su principal contribución es demostrar que los deberes asumidos por los Estados de asegurar los derechos de sus ciudadanos, incluyendo el derecho a la no discriminación y a la igualdad de género, los obliga a asignar recursos a áreas que contribuyan a esto. En términos de propuestas el enfoque se ha centrado en la defensa de los Presupuestos Sensibles al Género (PSG), que buscan incorporar en la planificación de los gastos públicos criterios de género a fin de garantizar una asignación justa de los recursos públicos que financie adecuadamente la implementación de políticas orientadas a promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres (Stotsky, 2016).



Aunque el foco inicial de esta perspectiva está en los gastos públicos y la justicia presupuestaria, diferentes autoras en esta línea reconocen que para que el Estado pueda gastar es necesario que disponga de recursos, y en muchos países la cantidad de recursos recolectados es extremadamente reducida. En los últimos años la situación se ha vuelto más crítica debido a que la cooperación internacional para el desarrollo se redujo drásticamente. Como resultado, los diferentes gobiernos vienen tomando conciencia de que la movilización de recursos internos, principalmente la recaudación de impuestos constituye el mecanismo más confiable y la principal fuente de financiamiento para promover los derechos humanos y de las mujeres. Como indica Sepúlveda (2014:3), las políticas fiscales se han vuelto la principal herramienta para que los Estados puedan “cumplir con sus obligaciones internacionales de derechos humanos”, incluyendo las relacionadas a los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

En el contexto del debate sobre cómo obtener los recursos para que los Estados puedan cumplir con sus obligaciones, las reflexiones sobre la justicia fiscal desde el enfoque de los derechos humanos se mueven hacia el ámbito de la colecta de recursos y la justicia tributaria, afirmando que las políticas tributarias constituyen un elemento clave para garantizar los derechos de las mujeres. En líneas generales, el argumento es que un sistema tributario justo proporcionaría los recursos necesarios para financiar las políticas orientadas a garantizar estos derechos y reducir las desigualdades de género. Un alto nivel de ingresos fiscales, si colectado y gasto de manera justa, posibilitaría el financiamiento de políticas que contribuirían a la igualdad de género (Elson, 2015:6).

Partiendo de estas consideraciones surge la cuestión de cómo incrementar la movilización de recursos para invertir en dichas políticas y servicios. En la mayor parte de los países en desarrollo la apuesta ha sido los impuestos indirectos, pero estos introducen una grave injusticia en el sistema tributario al ignorar criterios de progresividad y equidad. Desde la perspectiva de los derechos humanos la respuesta debería ser aumentar el impuesto al capital y a la riqueza y combatir los abusos fiscales. La adopción de tasas más altas de impuestos para los ricos y el fin de la evasión fiscal estarían “en el corazón de la lucha por la justicia de género” (Elson, 2015:6).

Así, temas como la evasión fiscal pasan a ser encarados desde una perspectiva de género. Si bien la evasión perjudica toda la sociedad, las mujeres serían especialmente afectadas dada la amplitud de las acciones necesarias para cerrar brechas de género y garantizar sus derechos. Así, “El abuso tributario obstruye el derecho de las mujeres a



reclamar los recursos que podrían utilizarse para al menos aliviar los efectos compuestos de las desigualdades e injusticias de género” (Buenaventura, 2015:2). Como resultado, un Estado que no combata los abusos tributarios no estaría dedicando “los recursos máximos disponibles” a la realización de los derechos humanos, por lo que incumpliría con sus obligaciones.

Otro tema central en la articulación entre justicia fiscal, derechos humanos y género es la exención fiscal. En un contexto global de creciente competencia tributaria generada pela alta movilidad del capital, diferentes países conceden exenciones de impuestos a ganancias corporativas para atraer inversiones extranjeras directas. Estas exenciones tienen un impacto profundo en la promoción de los derechos de las mujeres, pues el Estado renuncia a rentas esenciales para esto. Si bien este impacto se hace sentir sobre la población como un todo, las mujeres serían las más perjudicadas. Como resume Lahey (2015:8), “Muchas más mujeres son pobres que los hombres. Muy pocas mujeres en cualquier parte son tan ricas como los hombres. Como resultado, las afirmaciones políticas de que los recortes de impuestos, las tasas impositivas bajas y la competencia fiscal son esenciales para el crecimiento económico sostenido han socavado particularmente el progreso de las mujeres hacia la igualdad económica”.

3) La Economía feminista y la dimensión de género de los sistemas tributarios

En la última década nuevas contribuciones acerca de la relación entre justicia fiscal y género surgieron en el ámbito de la *economía feminista*, perspectiva que busca señalar como las estructuras y dinámicas económicas operan en un terreno donde varones y mujeres ocupan posiciones desiguales; y analizar si estas estructuras y dinámicas contribuyen a reducir o ahondar las desigualdades de género. Uno avance reciente en el campo son los análisis de las políticas fiscales con énfasis en los sistemas tributarios, que cuestionan en qué medida estos impactan diferentemente a hombres y mujeres. El principal argumento en esta perspectiva es que las mujeres enfrentan situaciones de discriminación estructural que son reforzadas por la política fiscal.

Al analizar el sistema tributario desde un enfoque de género, las preguntas de partida son si el sistema es neutral y si contribuye a reducir o reforzar las desigualdades de género. Diferentes estudios han identificado que la mayor parte de los sistemas tributarios no son neutrales, existiendo dos tipos de sesgos de género: explícitos e implícitos (Stotsky, 1997). Los sesgos explícitos aparecen donde las normas tributarias tratan de



manera desigual varones y mujeres. Los sesgos implícitos ocurren cuando no hay diferenciación en las normas, pero el sistema tributario tiene impactos distintos como resultado de la posición desigual de los géneros en el terreno social y económico⁷.

Para la economía feminista es a partir de la inserción diferenciada de mujeres y varones en la estructura económico-social que se comprende la interacción entre género e impuestos. Barnett y Grown (2004) señalan cuatro diferencias que debemos considerar para pensar los efectos de los sistemas tributarios: el trabajo no remunerado en la economía del cuidado; la participación en el empleo remunerado; los patrones de consumo; y los derechos de propiedad y la posesión de bienes y activos financieros.

En relación con las características del empleo femenino, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo formal es más discontinua que la de los hombres debido a la mayor proporción de tareas no remuneradas de reproducción social de que son responsables, y que las retira del mercado de trabajo en diferentes momentos de su vida. Las mujeres están más representadas en empleos *temporales* y a *tiempo parcial*, mientras que los hombres se concentran más en posiciones de tiempo completo (Grown, 2010:4). En muchos países el trabajo de las mujeres se concentra en el sector informal, “donde la seguridad social es inexistente” (Buenaventura, 2015:3). Cuando incorporadas al trabajo formal ganan menos que los hombres por trabajo de igual valor⁸, y hay una segregación ocupacional, con las mujeres agrupadas en trabajos precarios.

Otro aspecto de la inserción económica particular de las mujeres es su participación desproporcional en el trabajo no remunerado en la economía del cuidado⁹. Debido a los roles de género las mujeres realizan la mayor parte de las tareas de cuidado que, si bien son vitales para el funcionamiento de la economía, no son remuneradas (Grown, 2010:5). El hecho de que las mujeres soportan desproporcionadamente la carga del trabajo de cuidado también afecta su participación en el empleo remunerado.

También hay diferencias de género en los patrones de consumo. Varios estudios han demostrado que las mujeres suelen ser las que pagan por los bienes y servicios que sus familias y hogares necesitan, tales como alimento, medicina, ropa, educación, etc. Como resultado, las mujeres tienden a gastar una proporción mayor de sus ingresos en el bienestar familiar que los varones (Buenaventura, 2015; Grown, 2010). Finalmente, encontramos diferencias de género en los derechos de propiedad y la posesión de activos



financieros. En muchos países “las normas sociales y la legislación favorecen a los hombres en la propiedad y transmisión de bienes privados” (Capraro, 2016:20). Ya los activos financieros, globalmente estos son en su mayoría propiedad de los varones.

La economía feminista nos demuestra que la realidad económica de las mujeres es sustantivamente distinta de la de los varones, lo que plantea la cuestión de que efectos tienen esas diferencias en el impacto del sistema tributario para ellos. Para contestarla, varios estudios han examinado diferentes tipos de impuestos. En lo que se refiere a los impuestos directos el perfil de empleo de las mujeres resulta en que sea poco probable que ellas soporten una carga impositiva mayor que los hombres. En los países en desarrollo, gran parte de las mujeres se encuentra excluida de la base tributaria en lo que toca a los impuestos a la renta. Esto, sin embargo, no sería una ventaja pues resulta en que no puedan acceder a los beneficios otorgados a través del sistema tributario a los trabajadores formales (Grown, 2010:5), como licencias reenumeradas por enfermedad o maternidad. Al no pagar impuestos, las mujeres son impedidas de beneficiarse de las prestaciones de seguridad social y servicios públicos que se ofrecen mediante el régimen fiscal. El trabajo discontinuo, por ejemplo, puede resultar en que ellas no cumplan con los requisitos para acceder a los sistemas de pensiones contributivos (Capraro, 2016:21).

Otro sesgo de género identificado en los impuestos directos es que en muchos países se trata de manera diferencial a las distintas fuentes de ingreso, penalizando más a los ingresos provenientes del trabajo que a los de renta financiera. En general, los propietarios de los activos que generan las rentas privilegiadas por el sistema tributario son varones y no mujeres. Además, hay una serie de exenciones y descuentos incorporados en los códigos fiscales que privilegian a los hombres de manera implícita.

La exclusión de muchas mujeres del impuesto directo crea la falsa percepción de que ellas no pagan impuestos. Sin embargo, ellas no están exentas de una serie de impuestos indirectos, como el IVA, cuyo pago es en gran medida ‘invisible’ ya que el valor se encuentra implícito en el precio final. Como resultado de su patrón diferenciado de consumo, con las mujeres haciendo cargo de la mayor parte de los bienes y servicios destinados al bienestar familiar, son ellas las que más sufren el impacto de la tributación al consumo (Grown y Valodia, 2007; 2010). Además, en muchos países productos esen-



ciales para las mujeres, como las toallas sanitarias y tampones, no recibiendo las exenciones usualmente dadas a productos básicos. Como resultado, ellas gastan una mayor proporción de sus ingresos en tales impuestos (Grown y Valodia, 2007:2).

El análisis de la economía feminista del impacto del sistema tributario segundo el género nos demuestra que impuestos aparentemente neutrales contienen sesgos que emanan de la posición subordinada de las mujeres en la economía. Así, una demanda central de la justicia fiscal desde la perspectiva de género son reformas tributarias que considere las diferencias de género en la inserción y comportamiento económicos.

Conclusiones

El principal foco de los debates sobre la justicia fiscal es la función redistributiva de las políticas fiscales y su potencial en reducir las desigualdades económicas mediante la redistribución de rentas y riquezas. Aunque la dimensión económica es fundamental, esta no encierra la totalidad de conexiones entre política fiscal y desigualdad. Hay otras desigualdades que se relacionan con las políticas fiscales, entre ellas las de género.

Los debates sobre justicia fiscal desde las perspectivas de género contribuyen a una mejor comprensión del rol de las políticas fiscales en la reducción o reproducción de las desigualdades. Primeramente, al discutir la feminización de la pobreza y la interseccionalidad entre clase y género una serie de autoras ilustran como incluso cuando nos centramos en las desigualdades económicas la categoría género es central. Como resultado de una presencia desproporcional de las mujeres en las clases bajas, los impactos de la justicia o injusticia fiscal son particularmente notables para ellas. Otras autoras resaltan las articulaciones entre desigualdades de clase y de género y el carácter multidimensional de la estratificación social, que debe ser tomado en cuenta a la hora de analizar el impacto de las políticas fiscales según las pertenencias sociales. Asimismo, las perspectivas interseccionales llaman atención al hecho de que la redistribución de la riqueza a través del sistema tributario tiene el potencial de reparar no solo desigualdades de clase sino también otras formas de discriminación sistémica, entre ellas las de género.

Las perspectivas de género sobre la justicia fiscal también nos permiten ampliar la noción de equidad, yendo más allá de las diferencias de clase para incluir las de género. Al indagar se un determinado sistema tributario observa los principios de equidad considerar la posición diferenciada de la mujer en la sociedad es esencial. Como demuestra la economía feminista, las mujeres enfrentan situaciones de discriminación estructural



que pueden ser reforzadas o reducidas por la política fiscal. Asimismo, al analizar el impacto de diferentes tipos de impuestos las contribuciones en esta línea demuestran que en la mayor parte del mundo los sistemas tributarios no son neutrales en términos de género por no considerar las especificidades de la situación social, económica y cultural de las mujeres. Como resultado, contribuyen no a la reducción, pero al mantenimiento y/o la profundización de las desigualdades entre varones y mujeres. Al resaltar el carácter estructural de la desigualdad de género la economía feminista señala que políticas fiscales sensibles al género son condición necesaria pero no suficiente para lograr la igualdad en el ámbito fiscal. Para un régimen fiscal equitativo es necesario cambiar las normas y estructuras sociales que discriminan a las mujeres.

Finalmente, los debates acerca de la dimensión de género de los sistemas fiscales desde la perspectiva de los derechos humanos replantean el tema en términos de los derechos ciudadanos y las obligaciones de los Estados. Los compromisos asumidos por ellos de garantizar los derechos humanos, entre ellos los derechos de las mujeres, hace con que la justicia fiscal sea una obligación legal de los gobiernos. Además, prácticas como la evasión fiscal pasan a ser encaradas no solo como delitos tributarios sino abusos contra los derechos humanos y de las mujeres. Partiendo de la vinculación jurídica entre política fiscal y derechos este enfoque también establece que, como resultado de las obligaciones asumidas por los Estados, incluyendo la de asegurar la no discriminación y la igualdad de género, es su deber asignar recursos para alcanzar estos objetivos.

En resumen, las perspectivas de género sobre la justicia fiscal amplían el debate indicando como los impactos de las políticas fiscales van más allá de la esfera económica, se relacionando con otros tipos de desigualdades y constituyendo no solo una cuestión de política financiera pero un tema de derechos humanos. Se necesitan más investigaciones y su popularización para insertar la igualdad de género en la lista de objetivos de las políticas y de la justicia fiscal. Pero cada vez más contamos con estudios que ahondan nuestro conocimiento sobre la fiscalidad y su rol fundamental en la constitución de sociedades más igualitarias y, por ende, más justas.

Notas

¹ Por ejemplo, diversos estudios evalúan el efecto de sistemas tributarios en la reducción del coeficiente Gini para establecer si la política fiscal tiene un rol en la reducción de la desigualdad de ingresos.



² Por ejemplo, los recortes en los gastos sociales impactan distintamente hombres y mujeres de una misma clase social. Debido a construcciones culturales acerca sus roles, la reducción en los servicios asistenciales aumenta la carga de trabajo de las mujeres, tradicionalmente encargadas de las tareas de cuidado. Pero esto no es igual para todas: las mujeres de clase alta pueden comprar estos servicios.

³ <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw>.

⁴ <https://www.theguardian.com/global-development/2015/mar/10/world-leaders-pledge-womens-rights-equality-csw-2030>

⁵ https://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf.

⁶ <http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/financing-for-gender-equality>

⁷ Esto es lo que pasa en América Latina, donde casi no hay sesgos explícitos, pero estructuras tributarias aparentemente neutrales tienen impactos desiguales para hombres y mujeres al operar en un contexto marcado por brechas de género.

⁸ A nivel mundial las mujeres reciben entre 60 y 75% de los salarios de los hombres (Capraro, 2016:20).

⁹ Según Capraro (2016:20), “las mujeres llevan a cabo dos tercios del trabajo no remunerado del mundo”.

Bibliografía

Barnett, K. y Grown, C. (2004) *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*, London: Commonwealth Secretariat.

Buenaventura, M. (2015). “Women’s Rights and Empowerment: The Frontline for Ending Resource Outflows from Asia”. *Tax Justice Focus*, Vol.10, N.1, pp.1-3.

Capraro, C. (2016). “Los Derechos de las Mujeres y la Justicia Fiscal”. *SUR*, v.13, n.24, pp.17-26.

Elson, D. (2015). “Gender Equality Requires More Tax Revenue”. *Tax Justice Focus*, Vol.10, N.1, pp.6-7.

Grondona, V. et al. (2016). “Flujos Financieros Ilícitos que Socavan la Justicia de Género”. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Grown, C. e Imraan, V. (ed.) (2010). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: Routledge.

Grown, Caren (2010). “Taxation and Gender Equality. A Conceptual Framework”. In: Grown, C. e Imraan, V. (ed.). *Taxation and Gender Equity*. Londres: Routledge.

Grown, C. e Imraan, V. (2007). “Gender and Taxation Systems”. *Tax Justice Focus*, Vol.3, N.1, pp.1-2.



- Jelin, E. (2014). "Desigualdades de clase, género y etnicidad/raza: realidades históricas, aproximaciones analíticas". *Revista Ensembles*, Año I, N° 1, pp.11-36
- Lahey, K. (2015). "Women and Taxation – From Taxing for Growth and Tax Competition to Taxing for Sex Equality". *Tax Justice Focus*, Vol.10, N.1, pp.8-10.
- Oliveira, M. (2015). *ABC de la Justicia Tributaria*. Lima: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.
- Pérez Muñoz, C. (2007). "Impuestos y Justicia Distributiva: Una Evaluación de la Propuesta de Justicia Impositiva de Murphy y Nagel". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, pp.201-221.
- Sepúlveda Carmona, Magdalena (2014). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. United Nations, Human Rights Council.
- Stotsky, J. (2016). *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes*. IMF, Working Paper Research Department and Strategy, Policy, and Review Department.
- Stotsky, J. (1997). *Gender Bias in Tax Systems*. IMF, *Tax Notes International*, 9 June.
- Tortosa, J. M. (2009). "Feminización de la Pobreza y Perspectiva de Género". *Revista Internacional de Organizaciones*, N° 3, pp.71-89.



Roubo e o Furto de veículos em São Paulo: Atores, circuitos, desigualdade e violência.

Gregório Zambon Diniz

Resumo

Cerca de 175 mil carros são roubados ou furtados por ano no estado de São Paulo. Estes veículos tomam caminhos distintos, servindo para movimentar circuitos diversos. Com base em uma pesquisa que já vem sendo desenvolvida há cerca de 3 anos, este artigo propõe discutir a produção e reprodução da violência e da desigualdade a partir dos carros roubados e furtados, que para além das técnicas, tem circuitos mercantis distintos, são operados por indivíduos com trajetórias e modos de subjetivação também diferentes e produzem violência em suas pontas, mas produzem dinheiro em leilões, seguradoras, montadoras de veículo, etc.

Dessa forma, além de compreender as técnicas de roubo e furto e seus correspondentes circuitos, este artigo também tem como objetivo evidenciar alguns destes circuitos de carros roubados e furtados, no sentido de qualificar cada uma das categorias e suas finalidades.

Na bibliografia, são poucos os trabalhos qualitativos que tem como objeto o roubo ou furto de veículos. São práticas que produzem dinheiro e movimentam vários circuitos mercantis, inclusive nos chamados mercados legais. Neste sentido, este artigo busca compreender estas práticas etnograficamente mediante autores como, Matias Dewey, Federico, Vera Telles e contribuir com os estudos sobre as cidades e desigualdade.

Palavras chave

Roubo; Furto; Desigualdad; Violência; Circuitos.

Introdução

Este artigo tem como base pesquisa que venho realizando individualmente, mas também juntamente com o NaMargem – Núcleo de Pesquisas Urbanas¹ – vinculado ao CEM – Centro de Estudos da Metrópole². Faço pesquisa na chamada Zona Leste de São Paulo, parte da cidade que conta com mais de 5 milhões de habitantes, com alta densidade populacional.

Quando falamos de automóveis, é necessário, de início, dimensionar sua representação na economia. Em se tratando do setor automotivo, estamos falando de algo que, só no



Brasil, é responsável diretamente por cerca de 22% de todo o PIB industrial do país, com um faturamento em 2015 na casa dos U\$ 59,1 bilhões³. A nível mundial, se somarmos o faturamento de todas as montadoras de automóveis, estas representariam a sexta maior economia do mundo, superando inclusive a economia brasileira. Trata-se de um segmento que, além de gerar dinheiro mediante a produção de automóveis, também vem se especializando em formas de financeirização, cuja lucratividade e taxa de retorno são mais expressivas (do Carmo, 2017).

Mas para além do faturamento das montadoras, uma vez que o automóvel é vendido, ele acaba produzindo dinheiro de outras formas. O carro paga impostos⁴, precisa de combustível, troca de óleo, revisões sistemáticas, além de poder ser segurado, como a grande maioria dos carros mais novos⁵. Mas o carro também pode sofrer acidentes, ser roubado ou furtado, pode ser apreendido pela polícia. Portanto, é seguro afirmar que o setor automotivo movimenta muito dinheiro, sendo deveras importante para a economia brasileira e mundial.

Mas o roubo e o furto de veículos também produzem dinheiro em vários circuitos mercantis. E a depender dos métodos, se de roubo, se de furto, bem como das trajetórias e formas de subjetivação destes indivíduos que praticam estas ações, os veículos tem destinos específicos.

São Paulo é a maior cidade do Brasil, contando com mais de 12 milhões de habitantes. A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP – possui mais de 22 milhões de habitantes espalhados pelos seus 39 municípios conturbados. Somente no município de São Paulo no ano de 2018, foram subtraídos 66.907 carros, dos quais 26887 mediante roubo e 40020 mediante furto. Dessa forma, na cidade de São Paulo são subtraídos, em média, 183 carros por dia.

Estes roubos e furtos movimentam o mercado de carros em São Paulo. Assumo, dessa forma, que não há uma separação empírica entre mercado legal e ilegal, mas sim uma relação entre ilegalidade, legalidades e ilicitudes que compõem todo o mercado de carros em São Paulo, bem como seus circuitos, e que contribuem para o agravamento das desigualdade na cidad A pesquisa, que ainda está em processo, é etnográfica. Sua perspectiva é situacional e relacional. A proposta parte de uma sociologia do cotidiano, das relações sociais que se estabelecem no dia a dia e de tudo que se pode apreender nas ações. Neste sentido, perpassa uma microssociologia, assimilada na ideia de que os contextos são importantes e os agenciamentos diários nos revelam muitos saberes.



Como avalia Rizek (2013, p. 15), “dessa perspectiva, é possível pensar a pesquisa etnográfica como um caminho fértil para compreender a produção – o fazer, relações, práticas, horizontes e modos de recepção – das dimensões urbanas e de seus sentidos”. Outro ponto importante em relação à etnografia é a sua relação intrínseca com o tempo (Rizek, 2013). O trabalho de campo etnográfico tem de ser pensando como um trabalho no tempo. Indo nesta direção, Das (1999, p. 37) diz que “o tempo não é algo meramente representado, mas um agente que “trabalha” nas relações, permitindo que sejam reinterpretadas, reescritas, modificadas, no embate entre vários autores pela autoria das histórias nas quais coletividades são criadas ou recriadas”.

Assim, este artigo tem duas propostas centrais. A primeira é explicitar os principais circuitos, mercantis ou não, pelos quais os carros passam depois de roubados ou furtados, bem como alguns de seus atores. Segundo, relacionar o roubo e o furto de veículos com a produção e reprodução de desigualdades, seja no espectro econômico, seja nos riscos assumidos. Os perigos envolvidos, pois, são de naturezas diferentes, a depender do seu carro, de onde você está e de quem pratica a subtração.

Importante ressaltar que, em relação ao roubo de carros, temos pouca bibliografia, apesar de trabalhos importantes, como os de Dewey (2012; 2017). A grande maioria dos trabalhos que tangenciam esta questão são de ordem estatística e análises quantitativas. Há bibliografia um pouco mais vasta sobre roubo de cargas, mas ainda muito recentes. Neste sentido, existe vasta bibliografia sobre o “mundo do crime”⁶, roubo, facções e tráfico de drogas, como (Feltran, 2008, 2010, 2011; Grillo, 2008, 2013; Rui, 2014; Biondi, 2009) que ajudam, ao menos indiretamente, a pensar os roubos e furtos de veículos no contexto paulista.

A subtração

São Paulo, Zona Sul, noite. Três indivíduos rendem uma senhora de 64 anos que saía da academia e roubam seu carro e bolsa. Algum tempo depois, com o carro roubado – um Honda Fit – fecham uma Cherokee branca em uma avenida, abandonam o Honda, e levam a caminhoneta⁶. A polícia chama os indivíduos de quadrilha especializada em roubo de carros⁷.

Este roubo é um tipo de roubo de carros, representativo e destacado na imprensa pela violência empregada para sua finalidade. Em um dos carros havia um bebe, retirado as pressas pela mulher que ocupava o banco do passageiro. Cenas como essa criam uma representação que liga subtração de um veículo com violência necessariamente. Não



obstante, também remete a uma representação específica, onde quem rouba seriam os negros e pobres, o “marginal”, e isso não é novidade (Misse, 2006).

Osasco, Zona Oeste, dia. Dois homens se aproximam de um Ford Fiesta. Um deles entra no carro, o outro fica na calçada, andando de um lado para o outro. A câmera de segurança de uma residência grava a ação. O homem da calçada abre o capô do carro e mexe em alguma coisa. Depois disso, sai andando pela calçada enquanto o outro homem leva o carro subtraído⁸.

Este é um tipo de furto de veículos, durante o dia, perto de uma estação de trem. O furto não envolve violência, sendo considerado, no código penal brasileiro, um crime de menor gravidade. Os fins dados aos carros furtados não são, via de regra, os mesmos dados aos carros roubados, tampouco seus praticantes são os mesmos.

Como o trabalho de Aquino (2009) nos mostra, bem como o trabalho de campo que vem sem desenvolvido, a compreensão das técnicas de roubo são importantes para entendermos não apenas os processos de subjetivação dos indivíduos, mas também na compreensão da conformação de circuitos mercantis. Não obstante, essas metodologias são adequadas a cada tipo de praticante de roubos e furtos e suas finalidades específicas. Essas táticas e estratégias estão ligadas decisivamente com os mercados que a circundam e para os quais o valor será produzido.

É importante ter em mente que um veículo roubado ou furtado consegue, a partir deste crime, produzir dinheiro lícito para vários setores da economia. Dimensionar este valor é difícil, mas podemos qualificar empiricamente quem rouba, quem furta, como rouba, como furta e quais setores da economia – ou, no limite, quais circuitos mercantis – ele movimenta e produz dinheiro. Não obstante, entender e qualificar estas práticas nos dá mais uma ferramenta importante na compreensão da violência urbana⁹

Figura determinante nestes mercados é, pois, o ladrão. A palavra ladrão aparece em destaque pelo motivo central de não se referir apenas àqueles indivíduos que roubam carros e, portanto, que se enquadrariam no artigo 157 do código penal. Por se tratar de categoria êmica, aqueles indivíduos que furtam os veículos também serão aqui tratados pela alcunha de ladrão. A depender do local que se lança o olhar, podemos tratar o roubo de carros de diversas formas. Aqui, no entanto, a inteligibilidade do roubo, do furto, e de sua cadeia mercantil será encarada a partir da figura daquele que pratica a



ação em si e que corre o risco mais evidente de ser encarcerado e, no limite, perder a vida.

A cadeia mercantil por trás do roubo e furto de veículos variam em grande medida, bem como os métodos, técnicas e modos de se subtrair o automóvel. Nesse sentido, a partir da pesquisa de campo, de entrevistas com ladrões, vendedores e delegados, são 4 as principais finalidades de um roubo ou furto, a saber: para desmanche e venda de autopeças; para clonagem e dublês; para prática de um segundo ato criminoso, como um roubo a estabelecimento comercial; para fazer os chamados rolezinhos¹⁰.

Importante ressaltar também que as formas de subtração, mesmo que para estas 4 grandes finalidades, se diferenciam entre si. Via de regra, não se furta um carro para um rolezinho, se rouba, por exemplo. É no campo, no mundo empírico portanto, que a pesquisa se desenvolveu, a fim de relacionar os roubos, furtos e suas finalidades, com métodos e técnicas.

Mercados: estudando as fronteiras entre legal e ilegal

De início, cabe dizer que o que chamo de circuitos são os pontos por onde os carros roubados ou furtados circulam, produzindo dinheiro ou não. Estes circuitos são os componentes principais dos mercados – legais e ilegais – de carros. A perspectiva que trabalho neste artigo é, portanto, não simplesmente referendar a existência de legalidades e ilegalidade, mas entender o que passa nestas fronteiras.

É neste sentido que emerge a importância de entendermos os modos como, nas dobras do legal com o ilegal (Telles, 2006; 2009; 2010; 2012), se constroem não somente os mercados relacionados ao roubo e furto de carros, mas suas práticas internas, seu *modus operandi*, seus indivíduos, etc. Um exemplo importante são os desmanches de carros, que constituem um nicho de mercado altamente estigmatizado pelo senso comum e que não pode ser pensado fora destas dobras. Isto quer dizer que este mercado é constituído por legalismos e ilegalismos e dificilmente conseguimos, a não ser analiticamente, separá-los.



Um autor importante para tratarmos destes mercados é Michel Misse. Segundo ele,

assim, é porque ocorre a criminalização preferencial de uma parte dos mercados Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro informais e também é porque ocorrem incriminações preferenciais de certos agentes desses mercados e não de outros que podemos: 1. distinguir sociologicamente o que é tratado, nas práticas sociais, como delito ou crime do que é tratado tolerantemente apenas como mercado informal ou ilegal; 2. distinguir o tratamento que é dado a trocas toleradas e não-toleradas como: mercadorias lícitas e vendidas no mercado formal, mercadorias lícitas e vendidas no mercado informal, mercadorias lícitas de venda regulamentada vendidas ilicitamente no mercado formal, mercadorias ilícitas vendidas no mercado informal. (Misse, 2007, p. 139).

A despeito do roubo e furto de veículos ser considerado crime e, na maior parte dos casos, não ser aceito socialmente, ele também é peça chave de um mercado importante, que apesar de estigmatizado, é tolerado pela maior parte dos indivíduos. E a complexidade deste mercado específico reside no fato de ele ser composto, concomitantemente, por todas as categorias de análise propostas pelo autor. Sendo assim, é com a pesquisa de campo que conseguimos desbaratar e escalonar este mercado, entendendo os distintos mecanismos de poder, de controle, de valor e suas figurações¹¹.

Misse também nos ajuda a pensar estes mercados com a noção de “mercadoria política”, que é introduzida

para melhor operar analiticamente essa variedade de trocas e negociações ilícitas que correspondem, em grande parte, às representações sociais de “corrupção”, “clientelismo”, “extorsão”, “tráfico de influência”, “fraudes econômicas” etc. Em todos esses casos, tenho insistido sobre a necessidade analítica de abstrair a dimensão moral para compreender esses processos sociais como mais uma forma, não exclusivamente econômica, de mercado ilegal. A minha insistência, nesse caso, decorre da constatação de que se trata, quase sempre, de transações que lesionam mais a moral pública que a privada, que atingem mais o Estado do que o indivíduo, e que aspiram a alguma legitimidade particularista ou, ao menos em certos casos, encontram alguma justificação moral ou neutralização da culpa. (Misse, 2010)



A noção de mercadoria política é oportuna por trazer à baila uma plêiade de relações, de figurações, atestadamente não legais, mas que não determinam a legalidade ou a ilegalidade de um mercado. Neste sentido, a pesquisa de campo nos mostra a presença importante de trocas de mercadoria política em desmanches legalizados. Um exemplo destas aplicações é o acerto entre o dono do desmanche legalizado e a polícia para evitar uma incriminação.

Ainda em relação às ideias de mercado, é importante ressaltar alguns outros trabalhos que contribuem de forma contundente neste debate. Além dos trabalhos de Telles, trabalhos importantes como os de Fernando Rabossi (2004; 2015), uma etnografia de um comércio de fronteira em Ciudad del Este, e Daniel Hirata (2010, 2014), perspectivando controle e ilegalismos a partir de pontos de observação distintos, nos oferecem não somente conhecimento confiável acerca do tema, mas também uma leitura metodológica importante para o fazer etnográfico.

Os Circuitos

Os circuitos pelos quais os carros circulam são muitos e se relacionam direta e indiretamente, tendo várias composições possíveis. De início, proponho entender as principais finalidades dos carros subtraídos, que são, como já mencionado, desmanches e autopeças, rolezinhos, clones e dublês, outros atos criminosos.

Desmanches, clones e dublês

Desmanches são os locais onde os carros em fim de vida útil são desmontados e suas peças vendidas para terceiros, que podem ser consumidores diretos ou lojas de autopeças. Historicamente, a figura dos desmanches está atrelada a práticas ilícitas, como recepção de carros roubados para desmontagem.

Existem em São Paulo desmanches que trabalham somente com carros roubados, outros que trabalham com recepção de carros roubados, mas também carros legalizados e desmanches que, em tese, trabalham apenas com carro legalizados. Os carros legalizados são comprados do leilões de carros que, como veremos adiante, é um importante mediador do mercado de carros roubados e furtados.



Os desmanches que trabalham com receptação podem fazer encomendas de carros para venda ou apenas comprar os carros que lhe aparecem fortuitamente. Há uma diferença de preço por cada serviço, que tem a ver com a demanda ou não por parte do comprador. Carros encomendados são mais caros.

Os carros roubados ou furtados podem chegar de diversas formas ao desmanche. Pode ser levado pelo próprio ladrão ou ser pego pelo desmancheiro¹² em algum local, em ambos os casos ainda inteiro. Mas também pode ser entregue como pacote, isto é, já desmontado, com suas partes cortadas e amarradas em forma de um pacote. Dessa forma, o preço para o dono do desmanche é maior, visto que ele já recebe o carro pronto para a venda.

Desmanches que trabalham somente com carros roubados ou furtados tem uma lógica distinta, visto que não se pretende legal perante ao Estado. Isso quer dizer que são locais escondidos, cujas pessoas desmontam os carros e vendem em pacotes, enviando as peças inclusive para fora do Estado. Os desmanches que receptam carros roubados e furtados são estabelecimentos comerciais com alvará de funcionamento, que burlam o precário sistema de rastreamento de peças e vendem carros roubados e furtados com notas fiscais de outros carros semelhantes.

As notas fiscais são conseguidas comprando carros em leilões de carros em fim de vida útil. Os leilões vendem carros principalmente advindos de seguradoras, cujo aqueles em fim de vida útil só podem ser adquiridos por desmanches legalizados.

Carros clonados são carros roubados ou furtados que tem suas marcações de fábricas e seus documentos originais modificados, sendo estabelecidos novas marcações e documentos com base em um carro idêntico e legalizado. Dessa forma se, por exemplo, uma parati preta 2008 1.8 com placa de Campinas é furtada, indivíduos especializados vão obter os dados de uma outra parati igual e fazer todas as remarcações de chassi, placas e documentos, de modo que seja clonada.

No caso dos dublês, a figura dos leilões é novamente importante. O indivíduo que fará o dublê compra um carro no leilão, em condições ruins, mas ainda com possibilidade de reaver o documento. Este carro será utilizado para legalizar um carro roubado, que será



montado em seu chassi. De todo modo, é importante dizer que esta é apenas uma das formas de fazer o dublê de um carro. Existem outras formas, como a solda de um carro em outro. Em ambos os casos, os carros podem ser utilizados para uso próprio, mas também para a venda.

Rolezinhos e outros “crimes”

Os chamados rolezinhos são muito peculiares por se tratarem de roubos de veículos para passeios, geralmente noturnos, em bailes e festas da capital paulista. Estes carros não tem finalidades comerciais. Geralmente adolescentes, de moto ou a pé, armados, abordam carros em avenidas e ruas de São Paulo e subtraem o veículo, que é levado para outro lugar. O proceder do “mundo do crime” impede o roubo nas localidades de residência do ladrão, então estes são roubados em locais mais distantes e levados para as proximidades de suas residências.

Do mesmo modo, e exemplificado na cena dos três indivíduos na zona sul de São Paulo, carros também são roubados para prática de outros crimes. Assim como nos rolezinhos, estes carros são mais facilmente recuperados, pois são, via de regra, abandonados depois que atingem suas necessidades.

Ladrões: Os roubos e furtos no mercado de carros subtraídos

Nos circuitos descritos aqui, temos casos típicos de roubo e furto. O furto de veículos exige, além de técnicas especializadas para cada tipo de carro, o porte de tecnologias específicas. Um ladrão pode furtar um Fiat Palio, mas pode não conseguir furtar um Toyota Hilux. As técnicas de furto variam entre si, bem como as tecnologias de cada carro. Assim, para o furto é necessário ter o módulo de injeção, os quais são o dos carros populares mais fáceis de conseguir.

Esta necessidade causa um recorte nos próprios indivíduos que furtam, visto que não são todos que possuem os mesmo materiais e as mesmas técnicas. Se há essa estratificação entre os ladrões que furtam veículos, ela é ainda mais acentuada em relação àqueles que roubam.



Me lembro que, em certa feita, entrevistando um dono de mecânica de motocicletas que também cortava carros, ele me disse que não eram os adolescentes que furtavam veículos, mas sim gente maior. Com a pesquisa de campo isso ficou muito claro. Grande parte dos roubos são cometidos por indivíduos jovens, com finalidades que são, na maior parte das vezes, não mercantis.

A especialização do furto exige uma trajetória maior pelo “mundo do crime”, visto que seria uma exigência do mercado de carros roubados e furtados: carros furtados tendem a seguir um caminho comercial, para desmanches, clones, dublês e autopeças, assim como carros roubados tendem a outros fins não comerciais.

Ademais, os carros populares são os mais furtados do país. Os dez carros mais furtados do Brasil se enquadram no espectro de populares. A hipótese que trabalho é que, justamente pelo furto ter um viés comercial mais direcionado, e pelas peças de carros populares serem as mais procuradas, há uma necessidade de diminuição dos riscos, sendo o furto decisivo neste aspecto, por não chamar atenção e dar margem de tempo para sua desmontagem.

É claro que carros podem ser roubados e tomar fins comerciais. Um dos ladrões que conversei roubava carros a mão armada e disse que também os levava para desmanches depois de alguns dias esfriando. No entanto, não é a finalidade principal do roubo. Ainda neste sentido, se os carros populares são os mais furtados, carros de outros patamares maiores são os mais roubados. Roubos de carros mais caros também servem para fins comerciais.

Há uma clara estratificação entre ladrões que rouba e que furtam, bem como aqueles que furtam carros mais valiosos. Há uma especialização por tipo de ação, mas também há uma estratificação tecnológica clara. E essas especializações respondem a uma lógica do mercado de carros roubados e furtados, que preferem uma relativa segurança do carro furtado em relação ao carro roubado.

É neste sentido que, no mercado de carros roubados e furtados, o ladrão que rouba a mão armada é o que desequilibra mais a balança da desigualdade, ofertando e correndo



mais perigo e, ao mesmo tempo, sendo pior remunerado. Indivíduos que furtam recebem mais dinheiro e correm menos risco, mas na lógica mercantil vista de maneira macroeconômica, são os que menos ganham e os que mais se arriscam.

Seguradoras, Leilões e Montadoras: Roubo e furto como produtores de dinheiro limpo

Se um VW UP 2017 TSI é furtado e tem seguro, como a maior parte dos carros com menos de 2 anos de uso no Brasil, a seguradora pagará para seu dono R\$ 41.800,00. O segurado vai até a concessionária e compra o mesmo carro, mas 0 km, por R\$ 53.400,00. A montadora e a concessionária, portanto, ganham dinheiro com o furto do veículo.

Ao mesmo tempo que, teoricamente, a seguradora está perdendo dinheiro por um carro que não conseguiu recuperar, isto também lhe é dimensionado e aplicado no próprio preço do seguro, o que irrompe uma ideia de início paradoxal, em que ao mesmo tempo roubo e furto é importante para a seguradora, pois aumenta os preços e a venda de apólices, mas quando os carros não são recuperados, perde-se dinheiro.

Intrinsecamente ligados à seguradora estão os leilões. Veículos com sinistro, os quais foram pagas as indenizações aos proprietários, são revendidos para os leilões, de onde os desmanches também compram os carros. De acordo com a pesquisa coletiva, cerca de 10% destes veículos são recuperados de roubos e furtos e serão revendidos por preços muito próximos aos da tabela FIPE.

Os leilões ficam com 5% de todo o valor arrecadado por cada carro, mais a cobrança do pátio, tudo a cargo do comprador. Os leilões são, na prática, locais onde as seguradoras conseguem reaver boa parte do dinheiro perdido com o pagamento de indenizações, ao mesmo tempo em que é a principal porta de entrada de novas peças usadas no mercado de autopeças.

Aquele VW UP 2017 TSI furtado rendeu R\$ 1.800 aos indivíduos que o subtraíram – nos furtos são geralmente dois – rendendo cerca de R\$ 900,00 para cada um deles. Se for levado direto para o desmanche, somente o motor, sem os respectivos periféricos,



será vendido por pelo menos R\$ 4.000,00. A venda das peças ultrapassa o valor do carro.

Um carro roubado ou furtado produz dinheiro para leilões e seguradoras, mas também para desmanches, autopeças e outros circuitos secundários. Se por um lado temos por trás de seguradoras e leilões grandes bancos e famílias muito ricas, por outro temos desmanches estigmatizados, com recortes de gênero e raça marcados, que conseguem lucros com carros roubados. Dos dois lados, há a exploração da mão de obra do ladrão, que é quem permite que o mercado continue a girar, mas ao mesmo tempo, é quem ganha menos.

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo iniciar uma discussão sobre o mercado de carros roubados e furtados em São Paulo. Ao mesmo tempo que trago, ainda de maneira introdutória, os principais circuitos mercantis e suas correlações com roubos e furtos, tento mediar a figura do ladrão como sendo aquele que propicia o funcionamento de um mercado ilegal de carros roubados e furtados ao mesmo tempo que traz ganhos para os mercados legais. E é neste mesmo sentido que introduzo a ideia de um único mercado, interdependente de alguma maneira, em que as fronteiras do legal e do ilegal se confundem de tal modo que não podemos pensar sua separação empírica.

É necessário entendermos o roubo e o furto como uma peça de uma engrenagem maior, que movimenta o PIB nacional, visto que gera dinheiro nas mais diversas áreas. Dito de outra forma, a morte de um ladrão de carros não diminui a demanda por um carro roubado.

Notas

¹ Agradeço a todos os membros do NaMargem pelos últimos anos em que estamos trabalhando e aprendendo juntos

² Processo FAPESP 2013/0716-7

³ <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo>

⁴ Em 2015, gerou quase U\$ 40 bilhões em tributos entre IPI, ICMS, PIS, COFINS e IPVA.



⁵ Estima-se que 90% dos carros 0 km saiam da concessionária com seguro. A frota segurada chega a 30% do total. <https://jornaldocarro.estadao.com.br/carros/mais-de-30-milhoes-de-veiculos-rodam-sem-seguro-no-brasil/>

⁶ A ideia de “mundo do crime” é uma espécie de conceito endossado por diversos autores, especialmente Feltran (2011), que entende o crime não apenas como um ato, mas como um conjunto de códigos, condutas, práticas, proceder, normas e discursos difundidos e compreendidos por criminosos ou não. Esta ideia conceitual tem importante papel analítico e de categorização.

⁷ A matéria completa pode ser acessada em <https://bit.ly/2GXo9q6>

⁸ A matéria completa pode ser acessada em <https://bit.ly/3doGqbZ>

⁹ Na esteira de Machado da Silva, a ideia de violência urbana é aqui entendida como o próprio objeto a ser estudado e entendido, não como conceito

¹⁰ Adolescentes assaltam carros em avenidas para frequentar bailes, festas e fluxos em seus territórios. Depois de usado o carro, geralmente são abandonados.

¹¹ Figuração entendida junto com Norbert Elias, (1994), onde as relações entre indivíduos interdependentes são figurações e pressupõem, necessariamente, desníveis de poder que determinariam qualquer tipo de relação que possamos vir a ter.

¹² Dono do local onde se desmonta os veículos.

Bibliografia

Aquino, Jania. *Príncipes e castelos de areia*: liminaridade e performance nos grandes roubos. 2009. 230 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Biondi, K. *Junto e misturado*: imanência e transcendência no PCC. 2009. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

Das, Veena. Fronteiras, violência e o trabalho do tempo: alguns temas wittgensteinianos. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 1999, vol.14, n.40, pp.31-42.

Dewey, Matias. Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies*, Volume 44, Issue 4. November 2012, pp. 679-702.



Dewey, Matias; Beckert, Jens(eds.): *The Architecture of Illegal Markets: Towards an Economic Sociology of Illegality in the Economy*. Oxford University Press, 2017
Do Carmo, Marcelo. *Análise do processo de financeirização do setor automotivo*. Dissertação de Mestrado, UFSCar, 2017

Elias, Norbert. *Sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994.

Feltran, Gabriel. *Fronteiras de Tensão: Política e Violência nas Periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP: CEM: Cebrap, 2011.

_____. *O legítimo em disputa: as fronteiras do mundo do crime nas periferias de São Paulo*. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 93-126, 2008.

_____. *Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo*. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 58, p. 59- 73, 2010

Hirata, Daniel. *Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida*. 2010. 367 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. *Ilegalismos*. In: Lima, R. S.; Ratton, J. L.; Azevedo, R. G. (Orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014b.

Grillo, C. *Fazendo o doze na pista: um estudo de caso do mercado ilegal de drogas na classe média*. 2008. 128 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. *Coisas da vida no crime: tráfico e roubo em favelas cariocas*. 2013. 291 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Machado da Silva, L. A. *Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 13, p. 115-112, 1999.

Misse, Michel. *Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro*. *Estudos avançados* 21 (61), 2007

_____. *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.



. « Trocas ilícitas e mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos », Anuário Antropológico [Online], II | 2010.

Rabossi, F. *Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

. Tempo de movimento em um mercado de fronteira: Ciudad del Este, Paraguai. *Sociologia & Antropologia*, São Paulo, v. 5, p. 405-434, 2015

Rizek, Cibele. *Etnografias Urbanas: cultura e cidade de dentro e de perto*. Revista Redobra, no 12 . ano 4 . 2013.

RUI, T. *Nas tramas do crack: etnografia da abjeção*. São Paulo: Terceiro Nome, 2014.

Telles, Vera & Cabanes, Robert. *Nas Tramas da Cidade: trajetórias Urbanas e seus Territórios*. São Paulo: Associação Editoria Humanitas, 2006.

Telles, Vera. *Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa* In: Christian Azaïs, Gabriel Kessler, Vera Telles. *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012, pp. 27-56.

_____. “Ilegalismos e a cidade”. *Novos Estudos Cebrap*, 84: 2009 153-173.

_____. “Nas dobras do legal e ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade”. *Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, (5-6): 2010 97-126.



Jardim Gramacho: Aproximação do território através de um documentário.

Letícia da Silva Coutinho
Maria Cláudia da Veiga Soares Carvalho
Verônica Oliveira Figueiredo

Resumo

Um território configura-se para além de sua delimitação espacial, nele estão contidos aspectos políticos, sociais e culturais que o coloca em permanente mudança. A aproximação do bairro Jardim Gramacho, Duque de Caxias-RJ, por meio de um documentário é uma etapa para compreender esse lugar, que faz parte da pesquisa 'Narrativas em um ambiente de extrema pobreza: o que comer (ou não) no lugar que habito?' O objetivo desse trabalho é a descrição e análise de um território de exclusão social a partir de um filme-documentário. O problema: Como o território de Jardim Gramacho é mapeado a partir de um olhar artístico em um documentário? A metodologia parte do princípio de que documentos são todas as realizações produzidas pelo homem e nesta concepção há: os escritos, os numéricos e os de reprodução de som e imagem, sendo, neste caso, escolhido o documentário "Lixo Extraordinário". A fundamentação da análise desse documento contempla os conceitos de Bourdieu em que a desigualdade vem se construindo no contexto de um cenário político e social produtor de classes, em que a lógica do sistema é perpetuar o privilégio e a desigualdade por meio de um espaço social onde existem diferentes tipos de capital. E mesmo imerso no artístico há uma perpetuação de exclusão e distinção, simbolizando como um território pode ter diversas significações. Concluindo, a expressão do território se modifica pelo olhar do cineasta e revela a importância do cuidado que se deve ter na análise da descrição do aparente.

Palavras chave

Exclusão social; Território; Jardim Gramacho.

Abstract

A territory is configured beyond its spatial delimitation, it contains political, social and cultural aspects that put it in constant change. The approaching of the neighborhood Jardim Gramacho, in the city of Duque de Caxias-RJ, through a documentary is a stage to understand this place, which is part of the research called: 'Narratives in an environment of extreme poverty: what to eat (or not) in the place that i live?'. The main problem: how Jardim Gramacho's territory is mapped through an artistic look in a documentary?



The methodology assumes that “documents” are all the achievements produced by humans and in this conception, there are: the written, the numeric and the sound and image reproduction, in this case, the documentary choosed is called: "Extraordinary Trash". The fundamentation of the analysis of this document contemplates Bourdieu's concepts which tells that the inequality has been built in the context of a political and social scenario as a class producer, where the logic of the system is to perpetuate privilege and inequality through a social space where different types of capital exist. And even immersed in the artistic there is a perpetuation of exclusion and distinction, symbolizing how a territory can have different meanings. Concluding, the expression of territory is changed by the concept of the film-maker and reveals the importance of been care in the analyze of the description of the apparent.

Keywords

Social Exclusion; Territory; Jardim Gramacho.

Tradução

Yuri Motta

Introdução

O trabalho apresenta a descrição e análise do documentário “Lixo Extraordinário” por este gênero cinematográfico carregar uma tradição de transmitir uma forte impressão de autenticidade (Nichols, 2005) e por uma parte considerável do enredo se passar dentro do campo de interesse da pesquisa que conjuga atividades de pesquisa e extensão¹ em Jardim Gramacho.

O território é uma categoria de análise social, uma vez que se apresenta como recorte do espaço qualificado por seu sujeito e nele a vida das pessoas se realiza plenamente. Portanto, nada escapa ao território, sendo o lugar das trocas e das experiências de vida, fazendo com que o território funcional e o simbólico sejam indissociáveis (Santos, 2007).

O Filme, por sua vez, demonstra-se capaz de ser uma ferramenta de pesquisa sobre território, no entanto, enquanto objeto de estudo pode ser mais utilizado (Passarelli, 2003). E desse modo, o documentário será apresentado como instrumento capaz de agregar fatos históricos e informações, que despertem reflexões sociais.

Isto posto, esse trabalho busca aproximar-se do Aterro Sanitário de Jardim Gramacho, indo além da descrição, de modo a realizar uma análise crítica à luz de conceitos da



sociologia. Nesse sentido, a fundamentação da análise desse documento contempla os conceitos de Bourdieu em que a desigualdade vem se construindo no contexto de um cenário político e social produtor de classes em que a lógica do sistema é perpetuar o privilégio e a desigualdade por meio de um espaço social onde existem diferentes tipos de capital. E mesmo imerso no artístico há uma perpetuação de distinção, simbolizando como um território pode ter diversas significações (Bourdieu, 2007; Bourdieu, 1989).

Metodologia

A descrição e análise de um território a partir de um filme-documentário acontecem como etapa da dissertação intitulada 'Narrativas em um ambiente de extrema pobreza: o que comer (ou não) no lugar que habito?'², com intuito de compreender elementos da pesquisa desenvolvida em Jardim Gramacho, onde as narrativas serão buscadas.

Um filme, como Passarelli (2003) defende, representa nessa pesquisa a soma da produção, direção, sons, diálogos, atores e cenas. Sua interpretação pode acontecer por diferentes lentes analíticas. No presente estudo, para a análise do documentário "Lixo Extraordinário", consideramos pertinente perscrutar elementos do território, a partir de uma análise reflexiva baseada em arcabouço da sociologia.

Dessa maneira, a intenção é utilizar esse conjunto do que entendemos como o filme para a possível aproximação do campo, pois vivemos em um mundo que pode ser influenciado pelos meios de comunicação e todas as suas imagens representativas, que, por vezes, desempenham papéis importantes na vida social, política e econômica (Loizos, 2002).

O método proposto por Passarelli (2003) busca compreender um filme pelos conceitos da dialogia e enunciação, revela que o sentido do filme somente é produzido quando acontece a relação dialógica entre espectador e objeto fílmico. Nesse sentido, no presente trabalho, o papel do espectador ocupa a posição de pesquisador, com isso, um espectador que, além de refletir sobre o filme, desenvolve inserções teóricas sobre o território, objeto do filme. Portanto, fundamentamos uma análise crítica sobre a construção de Jardim Gramacho apresentada no filme, de acordo com os conceitos e pressupostos nos termos de Pierre Bourdieu.

Assim, as relações sociais que envolvem capitais cultural, social e simbólico, bem como o conceito de distinção iluminaram o processo analítico sobre esse território. A partir da



vivência do pesquisador, socialmente informado, em um projeto de extensão, apresentado acima, o referencial teórico mediou a construção de instrumentos conceituais que foram aplicados na análise desta pesquisa e nos permitiram enxergar subjetividades.

Dessa forma, estruturamos o texto em uma sessão que compreende uma descrição do documentário, a qual chamamos de *Lixo Extraordinário: uma aproximação do território* e outra sessão sob o título *Um olhar traspassado ao artístico*, em que buscamos aprofundar a análise e, nesse sentido, com o compromisso de refletir em torno de algumas relações sociais construídas no Aterro Sanitário de Jardim Gramacho e, para tanto, destacando alguns enredos que contribuíram com elementos simbólicos para nossa análise sobre a aproximação com o território.

Lixo Extraordinário: Uma aproximação do território

O documentário *Lixo Extraordinário* (Waste Land) da Almega Projects e O2 Filmes foi lançado no Reino Unido e no Brasil em 2010. Ganhador dos prêmios: Prêmio de cinema de direitos humanos – Anistia Internacional - Festival de cinema de Berlim 2010; Prêmio público vencedor – Documentário do cinema mundial – Festival de cinema Sundance 2010; Prêmio público vencedor - Festival Internacional de Cinema de Berlim; Vencedor melhor documentário e Prêmio Pare Lorentz – IDA – Prêmio de documentário 2010 e nomeado para o Oscar de 2011 Melhor Documentário.

Trata-se de uma filmagem de quase três anos que acompanha o artista Vik Muniz desde que estava em seu estúdio no Brooklyn, Nova York, até o momento que viaja para seu país natal, o Brasil, ocasião em que passa a frequentar Jardim Gramacho, em Duque de Caxias no Rio de Janeiro, considerado um local com um dos maiores aterro sanitário da América Latina. O documentário começa com a participação do artista em um programa de entrevistas brasileiro, Programa do Jô³, no qual o entrevistador pergunta: “Agora, como é que começou essa ligação de usar matérias do lixo?” E dessa forma, o filme mostra parte da vivência de Vik Muniz no Rio de Janeiro, começando por cenas com lixo nas apresentações das escolas de samba e, posteriormente, trazendo imagens do lixo gerado nesse evento, mas agora no Aterro de Jardim Gramacho.

Durante o documentário, o artista relata como chegou aos Estados Unidos e aparece o local onde ele trabalhou tendo, dentre outras tarefas, a responsabilidade pelo transporte de lixo orgânico em uma caçamba de caminhão. Em outra cena, aparece uma caçamba de lixo em NY em contraste com uma galeria de artes na mesma cidade, que o apresenta como um artista que utiliza matérias do cotidiano para produzir suas obras, uma



delas a série chamada “*As crianças de açúcar*”, onde percebeu pela primeira vez a importância de um material tido como usual se concretizar no contexto das artes. Em continuidade, aparece uma gravação em que ele está rodeado de crianças numa Ilha Caribenha, onde as pessoas trabalhavam nos canaviais e, posteriormente, ele conta que quando voltou para NY produziu as fotografias com o açúcar, por ser o material que os representava.

A cena seguinte começa a se passar no estúdio em Brooklyn, onde Vik Muniz relata o desejo de se afastar do domínio das Belas Artes e acessar outros contextos sociais, assim, em uma conversa virtual com um produtor (e amigo), começam a refletir sobre as possibilidades e dificuldades de irem até Jardim Gramacho. Em seguida apresenta este lugar para sua esposa por imagens do Google Earth, que em um primeiro plano evidencia lixo e urubus, no entanto, também percebem a presença de pessoas. Assim, iniciam um diálogo sobre a questão desses sujeitos aceitarem ou não trabalhar no contexto das artes, levantam suposições sobre serem rudes ou viciados, além de fazerem uma associação da expressão “fim da linha” com o espaço ocupado pelo aterro e a vida dessas pessoas.

Posteriormente, observamos a trajetória de Vik Muniz até ao aterro, onde é possível identificar a presença de uma indústria de reciclagem e alguns comércios. Adentrando este lugar “montanhas” de lixo destacam-se nas cenas, no entanto, o que, aparentemente, parece um ambiente desorganizado revela uma estrutura de trabalho. Assim, percebemos que o artista passa a compreender melhor a dinâmica do local, bem como conhece alguns catadores de materiais recicláveis, fazendo registro fotográfico de algumas cenas com essas pessoas, como Tião e Isis, que acabam tendo suas histórias registradas, bem como a de outros catadores. Após esse contato mais próximo, Vik Muniz diz não ser como pensava quando ainda estava distante deste cenário, pois lá percebeu sorrisos, brincadeiras e orgulho do trabalho.

No decorrer do documentário Vik Muniz percorre a região e aparecem casas improvisadas feitas de diversos materiais, como telha, papelão, madeira, lona e concreto e crianças se divertindo, situação em que uma delas se destaca das demais e vai brincar em meio ao lixo e próximo a porcos.

Revela-se um novo sujeito nesse enredo, chamado Valter, vice-presidente da Associação dos catadores. Ele manifesta orgulho por praticar esta atividade há 26 anos, por transmitir seu conhecimento para as pessoas do que é material reciclável e orgânico e



pela reciclagem gerar menos poluição. Este catador tenta conscientizar as pessoas sobre fazer a sua parte com a frase emblemática “*Noventa e nove não é cem*”, que o fez ser identificado no lugar.

Depois vemos Isis ser fotografada, novamente, mas agora o artista utiliza alguns recursos pra tirar a foto no aterro. Ela conta a sua vida e depois sua rotina é filmada, então, a vemos correndo até uma caçamba onde parece que será engolida pelo lixo que é despejado aos seus pés. Posteriormente, inicia-se a aproximação com a vida do Tião, aparecendo sua filha e sua relação com a leitura e o mesmo sendo fotografado no terro dentro de uma banheira reproduzindo a imagem de Marat, um intelectual do século XX. Mãe, uma personagem que ganha destaque por cozinhar para os catadores naquele ambiente, relata que conta com a ajuda, muitas vezes, do caminhão do supermercado que traz caixas com legumes e carnes. Ela se orgulha, por ter sido cozinheira em um restaurante e, assim, consegue ter a criatividade necessária para fazer a comida.

Vik Muniz aumenta seu número de relações aos poucos e aparece fotografando três mulheres, uma delas chama-se Magna, a qual diz ter conhecido esse lugar por meio do marido que há um ano e meio ficou desempregado e relata algumas situações desagradáveis no ônibus na sua volta pra casa por conta do seu cheiro depois de um dia de trabalho no aterro.

O artista propõe um projeto de obra de artes a ser desenvolvido junto aos catadores, compreendendo várias etapas e uma proposta de trabalho de colaboração mútua. Ele indica quais itens recicláveis devem coletar do lixão, depois fotografa os catadores e então projeta suas imagens no chão de um armazém. A seguir, os catadores, sob orientação de Vik Muniz, sobrepõe os materiais coletados nessas imagens e, ao término dessa montagem, ele a fotografa, o que, posteriormente dá origem a um quadro.

Por meio dessa separação dos lixos os catadores abrem sacolas plásticas e discorrem sobre de quem pode ser aquele lixo, dependendo do tipo da sacola e de seu conteúdo. Também percebe-se a atividade de catação dura, praticamente, 24 horas, situação que fogueiras de lixo e lanternas auxiliam no trabalho noturno. Nesse momento, aparece Suelem, uma das catadoras de Jardim Gramacho, com 18 anos e que trabalha desde os 7 anos nesse território. Relata comer o que acha ali e paga R\$15,00 reais por semana para morar no entorno. Adiante, ela é acompanhada indo até onde mora sua família e apresenta sua casa, onde sua mãe conta da separação por sofrer agressões e, com isso, passa a catar no Aterro de Jardim Gramacho e levar os filhos com ela.



Na sequência Vik Muniz apresenta Brooke para as pessoas que estão no armazém, ela tem um alto cargo em uma companhia internacional e concorda em levar o quadro para a venda em um leilão no exterior. E após a esta cena mostra-se o assalto em torno de R\$12.000 mil a sede da associação, referente a todo o pagamento dos catadores.

Antes das imagens tornarem-se quadros Vik Muniz apresenta as montagens, construídas no chão com os materiais, aos catadores, os quais demonstram reações de surpresa e felicidade. Em função das obras agregarem o uso de materiais recicláveis e fotografia, elas se apresentam complexas e ricas em detalhes na representação dos rostos dos trabalhadores do aterro, os quais pareciam esquecidos. Dentro desse processo acontece um movimento de reflexão dos catadores e do artista com sua esposa e o produtor.

Em sequência, Vik Muniz e Tião seguem para Londres, onde acontecerá um leilão do quadro. A obra começa com um lance de 10 mil libras e é vendida por um último lance de 28 mil libras, todos vibram com a venda e, principalmente, o catador é tomado por uma grande emoção. Volta-se para o armazém e há a cena recolhendo os materiais e limpando o lugar demonstrando a conclusão do projeto.

Quadros de outros catadores são expostos, em 2009, no museu de arte moderna com a presença de todos os fotografados. Em seguida, aparece Vik Muniz em sua casa dentro de seu escritório refletindo sobre ter se envolvido com as pessoas mais do que imaginou e concluindo se sentir mais ajudado do que ajudou. Após, aparece ele com os catadores que fotografou, pendurando os quadros na casa de cada um, onde demonstram diferentes emoções e reações. O documentário finaliza com a história de cada integrante depois da exposição.

Assim, é possível ver um local o qual era imerso de histórias, que recebia lixo de diferentes famílias e lugares, com um funcionamento ininterrupto, uma atividade econômica ativa, com um trabalho intenso dos catadores em meio a morros e caçambas de lixo, com seleção de materiais específicos, e rico em relações sociais.

Um olhar traspassado ao artístico

O documentário inicia em um programa de entrevista brasileiro, Programa do Jô, no qual afirma o prestígio do artista, que pode ser dito também por capital simbólico, elemento



importante dentro da equação das práticas, da hierarquização em um campo, principalmente no da arte, e da estrutura social capitalista (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Já na Ilha caribenha temos a impressão de ser a primeira vez que a questão social aparece para o artista através da arte e, como dito por ele, as Belas Artes constituem um domínio. Domínio esse que obedece a uma lógica, a qual consegue, de forma impiedosa, hierarquizar várias classes e suas frações (Bourdieu, 2007, p.19), logo, apesar de muitas pessoas poderem possuir talento este não garante a presença nesse campo ou subcampo, pois possui suas próprias lógicas, regras e regularidades internas, sendo o valor, importância e prestígio decidido pelos próprios sujeitos desse círculo (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Assim, antes de conhecer o Aterro de Jardim Gramacho há uma concepção de pessoas rudes naquele território, de forma, a utilizar a expressão “fim da linha” como uma analogia para o espaço físico e a vida desses sujeitos que ali estão. Isso pode ser visto como uma preconceção sobre as pessoas que vivem no aterro e pode se relacionar com as desigualdades sociais decorrentes do capital econômico, como renda, capital cultural, como escolaridade e capital simbólico, como prestígio e, com isso, a posição ocupada por um indivíduo é definida, também, por estas incorporações ou acúmulos ao longo da vida, o distinguindo socialmente. E neste caso, estar ali seria a falta dessas incorporações e os tornaria pessoas rudes. É inerente a todos julgamentos com base em motivos por vezes inconsistentes e isso para Bourdieu é uma manifestação da lógica que se está inserido e da superioridade de alguns grupos sociais em relação a outros (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

O documentário também apresenta as impressões do artista. Impressões de um sujeito que começa a frequentar esse território, algo importante de ser explicitado, pois ao se deparar com as diferenças demonstra-se como há distintas incorporações e realidades referentes a cada grupo social, mas ambos estão inseridos dentro de uma estrutura pautada na manutenção dessa ordem social. E, portanto, o artista admira-se em ver sorrisos e brincadeiras nesse local, contestando sua ideia inicial, sendo possível compreender como por vezes esses julgamentos podem ser chamados de inconsistentes e é parte da expressão de estar imerso na lógica desse sistema (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).



Pela habilidade do catador, Tião, de comunicação, o mesmo desponta como um dos personagens nesse enredo, o que também contribui para ser representante da sua categoria. Ele é colocado por saber a importância da leitura, a qual obteve contato pelo lixão, e se vê com um gosto diferenciado, pois seus autores preferidos não são os da maioria. Isso pode ser visto como a acumulação do capital cultural, que o coloca em uma posição social diferenciada e dentro desse contexto é fotografado reproduzindo uma imagem de um intelectual do século XX, Marat. Assim, percebe-se como dentro de um mesmo grupo social há as hierarquizações dos indivíduos e as distinções de um para o outro, mesmo que esse grupo sofra diretamente com o peso das desigualdades sociais, ele também faz parte dessa estrutura e a reproduz (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Devido ao tempo de trabalho no aterro, o catador Valter é um dos personagens que também ganha espaço no documentário e, em função de seu conhecimento empírico, é um representante da classe de catadores. Nesse sentido, ele incorpora um saber, o qual se distancia de títulos e certificados escolares, e uma posição social que o distingue naquele território, evidenciando o quanto as relações sociais podem ser capitalizadas por elementos culturais e simbólicos, conforme dito por Bourdieu (2007).

Nessa cena que o artista fotografa novamente Isis, uma das catadoras, no aterro, mas agora com um fundo branco atrás e equipamentos de luz, pede para que ela pense em quando ficar rica. Apesar de Isis estar em um contexto desfavorável e, ainda que receba um retorno financeiro pela obra que está ajudando a produzir, a dominação e a reprodução das desigualdades estão no jogo social desses sujeitos, revelando uma reprodução de práticas dentro das estruturas das classes (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Já Irmã consegue destaque no filme por cozinhar em um território avesso aos padrões higiênicos estabelecidos e coloca sua comida como boa pela sua experiência adquirida no seu trabalho em um restaurante, como criatividade, saber e a habilidade. Ela evidencia a própria distinção, pois outros sujeitos não conseguiriam cozinhar no aterro ou teria uma experiência falha, diferente da dela, a qual alcança êxito diário (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Por meio do relatado da catadora, Magna, compreendemos uma experiência marcada pelo julgamento das pessoas, na desvalorização do seu trabalho e na vergonha de dizer o que faz, pela estrutura de uma sociedade marcada por um status e por carreiras vistas



como de maior ou menor prestígio social, que pode ser dito por capitais simbólicos (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

E apesar da colaboração no projeto entre Vik Muniz, com o conhecimento, e os catadores, com terem aceitado ser fotografados, catarem os materiais necessários e montarem as fotografias no chão, eles não compreendem de fato o que o artista está fazendo, sendo peças que aceitaram auxiliar e obedecer aos seus pedidos, como: faz essa pose, cata este material e coloca ele naquela parte do chão da fotografia. De fato é um trabalho conjunto, onde ambos os sujeitos atuam na produção dessa arte, na qual se conclui uma obra rica em detalhes, mas apenas o artista possui a dimensão desse trabalho e apenas ele detém o saber, que vem do poder do “domínio” das Belas artes. Posto isso, pode ser possível ver um jogo de poder e o domínio, o qual utiliza de diversas ferramentas arbitrárias, empregues para um controle de estrato social sobre o outro, chamado de violência simbólica, a qual legitima a dominação e é posta em prática por mecanismos mais eficientes e sutis do que o uso da força e, por isso, não costumam ser percebidos e são difíceis de serem alterados (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Também revela-se nesse cenário a figura da catadora Suelem, que começa a trabalhar com 7 anos, pois precisava ajudar sua mãe, que se separou por sofrer agressões. Assim, o território e a catação passam a ser sua realidade ainda na infância. E dentro desse contexto ainda há Magna, uma das catadoras, a qual percebeu enquanto se desvinculava da catação, por meio do projeto de Vik Muniz, como era subjugada pelo marido, pois neste trabalho conseguia menor renda quando comparada a ele. Bourdieu também vê a dominação masculina mantida pela preservação de mecanismos sociais e pela absorção involuntária das mulheres, que reproduz as desigualdades de modo indireto. (Bourdieu, 2002)

Na separação dos materiais para utilizar nas obras os catadores conseguem fazer uma distinção do lixo de cada tipo de pessoa ou família, reforçando o caráter da equação posta por Bourdieu, onde há a soma do habitus, que são as disposições de um indivíduo, com o capital, que o posiciona, e ambas se relacionam com o campo, que são as circunstâncias atuais, formando as práticas (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

O êxito e a facilidade da obra ir para um leilão em New York deve-se ao artista já ocupar um lugar neste campo da arte e, por isso, ter uma rede de conhecimento com pessoas



dessa área, no caso, a Brooke, que pode ser visto por capital social, sendo as relações sociais que podem ser capitalizadas. Em contraste a esse vínculo social e ao sistema de leilões com vendas milionárias acontece um assalto à Sede da Associação onde levaram em torno de R\$12.000 mil, mostrando as dificuldades enfrentadas nesse espaço distinto ao da arte (Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Quando os catadores são apresentados do alto a suas imagens demonstram reações de surpresa e espanto, mesmo depois de terem montado a mesma, revelando a participação em um projeto sem a completa dimensão deles. E com os quadros prontos há uma imagem complexa e rica de detalhes, onde o valor dos materiais e a imagem dos catadores são exaltadas pela assinatura do artista. Dentro desse processo acontece um movimento de reflexão dos catadores, pois não desejam voltar ao aterro, do produtor, o qual diz ter uma concepção inicial errônea deles serem felizes lá e o quanto os catadores estão em uma situação delicada, pois os inseriram em uma realidade diferente e momentânea e a esposa de Vik Muniz, que confirma ser uma questão delicada, pois já os modificaram apenas os envolvendo em um estilo de vida diferente, mostrando que a vida pode ser diferente e que eles podem não saber lidar com isso depois, pois as pessoas são frágeis. E antagônico a essas duas reflexões a do artista, pois afirma ser necessário mexer com a cabeça dos catadores por ser difícil fazer um estrago maior do que esse, o qual já estão inseridos, pois ver outra realidade poderia os fazer traçar novos planos. E isso vai ao encontro com o fazer sem saber, pois no saber há o esforço para controlar os possíveis atos e os efeitos que eles produzem, vistos como inevitáveis, mas possíveis de serem minimizados (Bourdieu, 2008).

Na sequência o artista apresenta ao catador, Tião, um espaço que até então o era desconhecido, a galeria de arte de NY. O catador chega a esse local e aprende sobre ele por meio do mesmo, Vik Muniz. Assim, quem o insere e o ensina sobre as obras é o artista, que detém os capitais necessários para isto em contraposição à posição do catador nessa estrutura social (Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Depois da exposição das obras no museu de arte moderna no Brasil aparece Vik Muniz em sua casa dentro de seu escritório e seu estúdio, entretanto com um prestígio elevado e reconhecimento como artista pelos brasileiros, representado pela entrevista concedida a Jô Soares. Neste ambiente, o artista faz uma reflexão sobre seu envolvimento com o território, relatando ter tomado uma proporção maior do que imaginava e se coloca numa posição que foi mais ajudado do que ajudou. E nesse sentido, as últimas cenas revelam



o artista junto aos catadores em suas casas, pendurando os quadros com seus registros fotográficos assinados por ele. E apesar desse reconhecimento que o artista demonstrou com esses sujeitos, o retrato da desigualdade e das distinções não se alterou, apondo para a manutenção de uma estrutura social (Bourdieu & Wacquant, 1992; Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2007; Grenfell, 2018).

Conclusão

O documentário permitiu compreender um aterra ativo economicamente, a dependência dos sujeitos a ele, o trabalho pujante dos mesmos e as histórias construídas nele cotidianamente no âmbito individual e social indo ao encontro da ideia de território de Milton Santos.

E com a análise à luz dos conceitos de Bourdieu visualizamos, mesmo imerso na construção artística do documentário, um sistema estruturado no privilégio ou não-privilégio, com elementos como a incorporação de diferentes capitais, o qual afeta de forma direta a hierarquização e a posição dos indivíduos, relacionado ao habitus e o campo, formando as práticas e as distinções em um contexto social pautada na reprodução das desigualdades.

Notas

1. Atividades de pesquisa e extensão: Os projetos estão sob a coordenação de docente do Instituto de Nutrição Josué de Castro da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O de pesquisa está registrado sob o número CAAE 87156418.1.00005257 no Comitê de Ética em Pesquisa, sob o título Análise do Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito da política de Segurança Alimentar e Nutricional: uma pesquisa qualitativa em um bairro do município de Duque de Caxias. O projeto de extensão está cadastrado nas plataformas da UFRJ sob o título Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para populações invisibilizadas: uma realidade dos gramachinhos.
2. Narrativas em um ambiente de extrema pobreza: o que comer (ou não) no lugar que habito?: É um projeto do curso de mestrado acadêmico do Programa de Pós-graduação em Nutrição/INJC/UFRJ. Essa dissertação tem origem nas atividades de pesquisa e extensão referidas na nota anterior.
3. Programa do Jô: O programa foi exibido pela Rede Globo entre os dias 3 de abril de 2000 e 16 de dezembro de 2016. Jô Soares é o entrevistador do programa além de ser humorista, escritor, dramaturgo, diretor teatral, ator e músico brasileiro. A entrevista cedida por Vik Muniz apresentada no documentário foi televisionada em 1 de abril de 2013.



4. “*Crianças de açúcar*”: Essa série foi criada em 1996 por Vik Muniz. Utiliza o açúcar como o material para a confecção das imagens das crianças caribenhas oriundas de famílias pobres que cortam canas de açúcar nas plantações em St. Kitts

Bibliografia

- Bourdieu, P. (1989). O poder simbólico (4ª ed). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1992). An invitation to reflexive sociology. Chicago/Cambridge, University of Chicago Press/ Polity Press.
- Bourdieu, P. (2002). A dominação masculina. (2ª ed.) - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. (2008). Compreender. (7ªed.). In: P. Bourdieu (coord.), A miséria do mundo. (693-713). Petrópolis: Vozes.
- Grenfell, M. (2018). Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lixo extraordinário – Vik Muniz - Lucy Walker, João Jardim e Karen Harley – Reino Unido/Brasil, AlmegaProjects e O2 Filmes, 2010. 99 minutos – Disponível em: “https://www.youtube.com/watch?v=JLTY7t8c_x0”. Acessado em 2019.
- Lima, L. (2012; junho 3). Aterro Sanitário de Gramacho enfim é desativado. O Globo, Economia. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/economia/rio20/aterro-sanitario-de-gramacho-enfim-desativado-5107897>
- Loizos, P. (2002). Vídeo, filme e fotografias como documentos de pesquisa. In: Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático. Bauer, M.W & Gaskell, G. (eds). Petrópolis, RJ : Vozes.
- Nichols, B. (2005). Introdução ao documentário. (Coleção Campo Imagético). Campinas, SP: Papyrus.
- Passarelli, C. A. F.(2013). Imagens em diálogo: filmes que marcaram nossas vidas. In: SPINK, M. J. (Org.) Práticas discursivas e produções de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas [on line]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Recuperado de <http://www.bvce.org>.
- Santos, M. (2007). Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. (3ªed). Rio de Janeiro: Lamparina.



O projeto Lagoas do Norte, Teresina/PI, Brasil: Revitalização/Requalificação para quem?

Andréa Lourdes Monteiro Scabello
Mariana Monteiro Scabello
Rayana Patrícia da Costa Cunha

Resumo

Teresina, capital do Piauí, se desenvolveu na confluência entre dois grandes rios: o Parnaíba e o Poti, pertencentes à Bacia Hidrográfica do Parnaíba. O território, que antes fora ocupado pelos índios Potis, por volta de 1760, foi invadido pelos colonizadores que se fixaram naquela região originando um povoamento. Dessa forma, nasceu o bairro mais antigo da cidade denominado Poti Velho, que em conjuntos com outros 12 bairros localizados na Zona Norte apresentam características peculiares como a existência de atividades econômicas tradicionais: a pesca, a olaria e a ceramista, além da produção familiar das hortas comunitárias. Estes bairros estão sofrendo modificações urbanísticas gestadas pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) através do Programa Lagoas do Norte (PLN) financiado pelo Banco Mundial. Este artigo tem por objetivo apresentar os impactos deste programa na vida da comunidade local. Além, de refletir sobre o direito à cidade e ao patrimônio cultural. O questionamento que sustenta este trabalho é: Para quem se destina a revitalização ou requalificação de áreas urbanas? Esta é uma pesquisa de abordagem qualitativa que incluiu levantamento bibliográfico e pesquisa de campo, no qual foi utilizada as técnicas de observação direta e conversas do cotidiano. Através das conversas informais levantaram-se dados sobre a política de desapropriação e reassentamento dos moradores da Vila Cristo Rei (conhecida também como Inferninho) e daqueles que moram na Avenida Boa Esperança. O programa tem sido pela conduzido PMT de forma arbitrária e autoritária. Desta forma, é necessário se discutir formas participativas e colaborativas de intervenção na cidade.

Palavras chave

Revitalização Urbana; Comunidades tradicionais; Reassentamento involuntário; Gentrificação; Teresina.

Introdução

Teresina, capital do Piauí, é uma cidade que se desenvolveu na confluência entre dois grandes rios: o Parnaíba e o Poti, pertencentes à Bacia Hidrográfica do Parnaíba. Segundo Costa (2018) o território “[...] até a presença dos bandeirantes [...] estava habitada pelos índios Potis, que eram da língua Cariri, que ficaram conhecidos pela resistência



que fizeram aos desbravadores da região” (p. 403). Para D’Alencastre (1857) na obra “Memória Chronológica, Histórica e Corográfica da Província do Piauí”, publicada na Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), afirmou a respeito dos Potis:

“[...] os indígenas do Norte eram designados com este nome [Tapuyo], e se subdividiam em várias famílias todas numerosas e belicosas, que se denominavam Aranby, Puty, e Caratius. Os Potys habitavam, a foz do mesmo nome, e os últimos as suas cabeceiras [...]”. (p. 23).

Com a invasão pelos colonizadores, por volta de 1760, formou-se um povoado que era constituído pelas moradias de pescadores, canoeiros, plantadores de fumo e fazendeiros. Costa (2018) afirma, ainda, que:

“[...] o povoado ficava no meio do caminho entre Oeiras e a Vila de Parnaíba, o que auxiliou no desenvolvimento local. Em 1807, já se passou a pleitear a Portugal a sua elevação para a categoria de Vila; ao passo que em 1815, pediu-se para que houvesse a criação da Freguesia.

Em 15 de setembro de 1827, foi criada a Freguesia da Barra do Poti, desmembrado das Freguesias de Campo Maior, de Valença e São Gonçalo do Amarante. A Vila do Poti foi criada, em 6 de julho de 1832, com sua instalação ocorrendo, em 21 de novembro de 1833, efetuado pelo Presidente da Câmara de Oeiras Justino José da Silva Moura”. (p. 403)

Pode-se dizer que a escolha do sítio para a fixação do povoado esteve associada aos recursos que ali se encontravam: água em abundância, presença de diversos peixes, existência de barreiros e terras férteis para o plantio. Esses recursos ainda hoje estão disponíveis garantindo o sustento de milhares de famílias. Assim, a aglomeração e a permanência do povoado, nesta localidade, associam-se às formas de subsistência da população. Costa (2018, p.403) chama a atenção para a promulgação da Lei Provincial nº 140, de 29 de novembro de 1842, que autorizou a mudança da sede da Vila, sob a alegação de insalubridade devido às inundações periódicas decorrentes das cheias dos rios durante o período chuvoso. Esta, no entanto, não foi bem recebida pela população que via nessa ação uma intervenção em sua vida cotidiana. Contudo, em meados do século XIX, sob o ideário da modernidade preconizado pelo Conselheiro José Antônio Saraiva, através da resolução nº 315, de 21 de julho de 1852 cria-se, no Planalto do Corisco, a primeira capital planejada do Império. Segundo Silva (2018) embora, “[...] construída sob o regime imperial, [...] a história de sua fundação e as características de



seu planejamento tem elementos próprios das ações urbanísticas do Brasil Colonial.” (p. 4). A forma urbana, segundo a autora, segue os moldes da legislação portuguesa, como se evidencia a seguir:

[...] Teresina, capital do Piauí, é o resultado da rigorosa legislação portuguesa para a criação de vilas e cidades coloniais brasileiras. Embora seja uma ocorrência do século XIX, o planejamento [...] retoma a aplicação de alguns dos mesmos princípios utilizados na reconstrução de Lisboa [...]

O modelo urbano português se caracteriza por apresentar linhas retilíneas, regularidade de volume, rigidez geométrica e concentração dos poderes estabelecidos – governo, justiça – no entorno da praça principal. Diferentemente de Lisboa, um terceiro poder se estabeleceu na praça [...]: a religião, que assumiu importante papel na ocupação da cidade e esteve relacionada à implantação da igreja matriz na Praça [hoje denominada] Deodoro da Fonseca.

Esse novo núcleo recebeu, originalmente, a designação de Vila Nova do Poti, distinguindo-se do povoado existente na barra do Poti, que ficou conhecido como Poti Velho. Em uma homenagem a imperatriz Teresa Cristina de Bourbon, a nova vila foi designada de Teresina, ainda no século XIX (Figura 1 e 2).



Figura 1. Localização da Vila Velha do Poti e de Teresina
Fonte: Silva (2018, p.5)

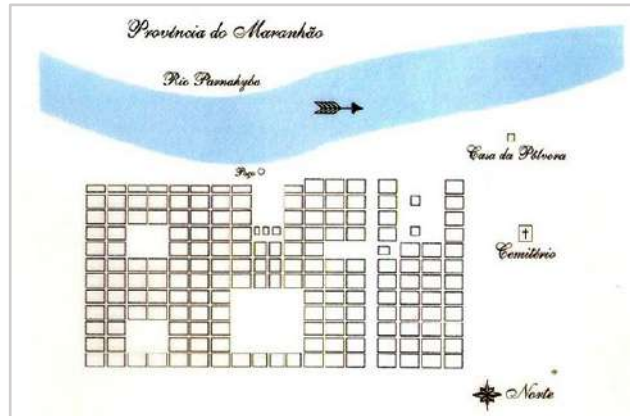


Figura 2 – Projeto da Nova Capital
 Fonte: Mendes (2018) - <http://crcfundacpiaui.wordpress.com/2017/01/04/historico-teresina/Silva>

Ainda, sobre a origem da cidade Silva (2018) ressalta que alguns pesquisadores observando “[...] as circunstâncias políticas e econômicas no discurso do Saraiva (1850, 1852) [defendem a ideia] que o planejamento de Teresina é obra das circunstâncias e resultado da rapidez com que a cidade precisava ser construída”. (p. 14). Contudo, a autora é enfática ao dizer que:

[...] as evidências técnicas contestam esse argumento. Para isso, basta considerar que a regularidade de seu traçado é consequência da necessidade de se reduzir custos de implantação e de tempo. E é certo que a regularidade presume uma facilidade técnica, mas ela depende da seleção de um sítio adequado topograficamente, o que exige planejamento. Ou seja, a fundação de Teresina é uma questão técnica de geografia e topografia, mas seu planejamento tem alguns aspectos não esclarecidos”. (Silva, 2018, p.4).

É importante destacar, também, que a implantação do núcleo urbano é consequência de uma política governamental, que diz respeito à transferência da capital Oeiras, situada no interior da Província, acarretando numa “ação urbanística de envergadura” que movimentou uma grande população: os funcionários públicos provenientes de Oeiras e os trabalhadores que residiam no Poti Velho e cercanias. Destaca-se que uma parte da população da antiga Vila do Poti se recusou a fixar residência na Chapada do Corisco, preferindo continuar com as atividades de subsistência nas imediações dos rios Poti e Parnaíba, ocupando as áreas férteis, mesmo submetidas às dinâmicas da natureza.

Para Nascimento (2011), Teresina nasceu moderna, mas ao mesmo tempo:

[...] sob o signo da pobreza. Os legisladores, logo na segunda década do nascimento da cidade, já demonstravam preocupação com o tipo de habitação que cercava o núcleo



central da cidade. O olhar dos dirigentes municipais, dos intelectuais, dos cronistas e de visitantes para as 'casas de palha' era o olhar de censura, de medo. (p.2)

Nascimento (2011) chama, ainda, a atenção para o fato de que a maioria da população que residia naquelas casas era pobre “[...] e tudo indica que esses construtores de opiniões conheciam os discursos construídos no Ocidente que colocavam os pobres como ‘classes perigosas’”. (p. 2)

O Poti Velho se constitui no bairro mais antigo da cidade, localizando-se na Zona Centro-Norte de Teresina. E, assim como outros 12 bairros - Acarape, Aeroporto, Alto Alegre, Itaperu, Mafrense, Matadouro, Mocambinho, Nova Brasília, Olarias, Parque Alvorada, São Joaquim e Vila São Francisco - será afetado pelo Programa Lagoas do Norte (PLN). O PLN faz parte das políticas públicas gestadas pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) que propõe modificações urbanísticas que gerarão impactos socioeconômicos significativos interferindo no modo de vida da população residente na área em questão. A nossa intenção

Ainda, sobre a origem da cidade Silva (2018) ressalta que alguns pesquisadores observando “[...] as circunstâncias políticas e econômicas no discurso do Saraiva (1850, 1852) [defendem a ideia] que o planejamento de Teresina é obra das circunstâncias e resultado da rapidez com que a cidade precisava ser construída”. (p. 14). Contudo, a autora é enfática ao dizer que:

[...] as evidências técnicas contestam esse argumento. Para isso, basta considerar que a regularidade de seu traçado é consequência da necessidade de se reduzir custos de implantação e de tempo. E é certo que a regularidade presume uma facilidade técnica, mas ela depende da seleção de um sítio adequado topograficamente, o que exige planejamento. Ou seja, a fundação de Teresina é uma questão técnica de geografia e topografia, mas seu planejamento tem alguns aspectos não esclarecidos”. (Silva, 2018, p.4).

É importante destacar, também, que a implantação do núcleo urbano é consequência de uma política governamental, que diz respeito à transferência da capital Oeiras, situada no interior da Província, acarretando numa “ação urbanística de envergadura” que movimentou uma grande população: os funcionários públicos provenientes de Oeiras e os trabalhadores que residiam no Poti Velho e cercanias. Destaca-se que uma parte da população da antiga Vila do Poti se recusou a fixar residência na Chapada do Corisco, preferindo continuar com as atividades de subsistência nas imediações dos rios Poti e Parnaíba, ocupando as áreas férteis, mesmo submetidas às dinâmicas da natureza.



Para Nascimento (2011), Teresina nasceu moderna, mas ao mesmo tempo:

[...] sob o signo da pobreza. Os legisladores, logo na segunda década do nascimento da cidade, já demonstravam preocupação com o tipo de habitação que cercava o núcleo central da cidade. O olhar dos dirigentes municipais, dos intelectuais, dos cronistas e de visitantes para as 'casas de palha' era o olhar de censura, de medo. (p.2)

Nascimento (2011) chama, ainda, a atenção para o fato de que a maioria da população que residia naquelas casas era pobre “[...] e tudo indica que esses construtores de opiniões conheciam os discursos construídos no Ocidente que colocavam os pobres como ‘classes perigosas’”. (p. 2)

O Poti Velho se constitui no bairro mais antigo da cidade, localizando-se na Zona Centro-Norte de Teresina. E, assim como outros 12 bairros - Acarape, Aeroporto, Alto Alegre, Itaperu, Mafrense, Matadouro, Mocambinho, Nova Brasília, Olarias, Parque Alvorada, São Joaquim e Vila São Francisco - será afetado pelo Programa Lagoas do Norte (PLN). O PLN faz parte das políticas públicas gestadas pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) que propõe modificações urbanísticas que gerarão impactos socioeconômicos significativos interferindo no modo de vida da população residente na área em questão. A nossa intenção é apresentar uma reflexão sobre o direto à cidade. O questionamento que sustenta este trabalho é: A revitalização ou requalificação de áreas urbanas servem para quem?

Planejamento urbano e o programa Lagoas do Norte (PLN)

O PLN faz parte das ações do poder público municipal no âmbito do planejamento urbano enquanto possibilidade de ordenamento do território. Segundo Rodrigues e Veloso Filho (2018) essas ações, responsáveis por ordenar os espaços urbanos, é possível de ser identificada em Teresina, já no final do século XIX e nas primeiras décadas do século seguinte, através de diversas melhorias incluindo “[...] obras de infraestrutura, em especial no que se refere à **estética e ao saneamento [grifo meu]**, mas também na instalação de outros equipamentos urbanos como a implantação de luz elétrica e a abertura de novas ruas”. (p. 9)

Este fato é reiterado por Nascimento (2011) ao afirmar que:

Entre 1937 a 1945, período denominado pela historiografia brasileira de Estado Novo, Teresina recebeu tratamento urbano, novas áreas de sociabilidades, além de transportes



modernos, sendo tudo isso valorizado no discurso oficial. Estas intervenções visavam transformar Teresina em uma cidade moderna [...]. (p. 4)

Mais adiante Nascimento (2011) destaca que existia “[...] outra cidade, menos presente no discurso oficial, onde não havia água tratada e canalizada, luz elétrica, e suas ruas não eram calçadas; [...] e os moradores [eram] atingidos por um grande número de doenças [...]” (p. 4).

A condição geográfica de implantação da cidade contribuiu muito para a atração de pessoas provenientes do interior e de outros estados. E, desta forma, segundo Nascimento (2011) a infraestrutura básica – energia, água, esgoto e telefonia – era “[...] transformada, a cada dia, em artigo consumido apenas pelas camadas abastadas da cidade, uma vez que os recém-chegados [...] ocupavam terras tidas como impróprias para a moradia ou construía suas casas em leitos de ruas e avenidas.” (p. 5).

Mais adiante Nascimento (2011) afirma que as intervenções urbanísticas entendidas como:

[...] intervenções espaciais na cidade desejam disciplinar as práticas dos moradores, tidos por eles como incivilizados. Avaliavam que os setores populares estavam aprisionados a costumes ‘atrasados’ [...] daí a necessidade de ‘medicalizar’ a sociedade. ”

Conclui, Nascimento (2011) que:

É, pois, facilmente perceptível que a elite intelectual e política, através dos seus representantes e com base em saberes divulgados por médicos sanitistas e urbanistas responsabilizavam os pobres pela mazela da capital do Piauí, acusando-os de agirem de forma incivilizada. O foco daqueles saberes está direcionado aos “setores perigosos”, uma vez que suas práticas cotidianas não se coadunam com as práticas burguesas. Era preciso, então, que os moradores adquirissem hábitos e práticas dos habitantes dos centros urbanos civilizados, que respeitassem as leis municipais. Nessa linha de necessidade de higienização da cidade [grifo nosso], a Prefeitura de Teresina publica uma nota explicando o recebimento de recursos financeiros do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no valor de sete milhões de cruzeiros, a serem aplicados na eliminação das casas de palhas [grifo nosso], nas quais morava a maioria da população (p. 9)

Partindo dessas informações é que introduzimos o PLN, acreditando que há uma continuidade na forma em que a elite teresinense se relaciona com o espaço urbano e com a população que o habita, especialmente no que diz respeito àquela de baixa renda.



O PLN trata-se de um projeto de requalificação urbana proposto pela PMT com convênio com a Caixa Econômica Federal (CEF). A cooperação foi assinada em 11 de setembro de 2007, com a presença de diversas autoridades, no Parque Ambiental Encontro dos Rios, localizado na Zona Norte.

Os recursos, inicialmente, oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal foram destinados a execução de obras de infraestrutura em quatro dos treze bairros afetados: Acarape, São Joaquim, Matadouro e Olarias. Mas, para a realização integral do PLN serão necessários cerca de cem bilhões de reais. Este montante é oriundo de financiamento do Banco Mundial.

O discurso oficial enaltece a requalificação urbana com destaque para as obras de saneamento, recuperação ambiental e melhoria das condições de vida dos moradores. Contudo, há descontentamento, pois, parte dos residentes serão incluídos no reassentamento involuntário.

A expropriação está ocorrendo em etapas, atingindo parte do entorno das lagoas. Os moradores mais antigos tecem uma relação de afetividade com o lugar percebendo espaço como fruto das relações humanas e das redes de sociabilidade, especialmente, os laços de vizinhança. Assim, os conflitos se estabelecem e os confrontos são inevitáveis. As pessoas resistem como podem ao processo violento de derrubada de suas residências.

Nesse sentido, há que se pensar sobre as políticas públicas. Em que medida estas são elaboradas com finalidade de melhorar as condições de vida da população. Uma política pública pode ser entendida como a ação/intervenção do governo com vista a alcançar um determinado fim.

Para Monte e Moraes (2017) “[...] fazer políticas públicas não é função exclusiva do Estado, porquanto, para além da relação necessária com ação estatal da Administração Pública, existe uma relação com a *res publica*, o que implica atuação da sociedade civil.” (p. 2).

Assim, Monte e Moraes (2017) ao apresentarem os dados de uma pesquisa sobre o bairro Poti Velho destacam a necessidade de participação da população local na elaboração/implantação e avaliação do PLN com vista à proteção dos direitos culturais, das



identidades e dos patrimônios culturais dos moradores da Zona Norte, como podemos notar a seguir:

[...] a ideia de direitos culturais pode ser aplicada, sobretudo, no que respeita à participação da população [...] na elaboração/implantação/avaliação do PLN, em especial, a tudo que concerne à valorização da diversidade cultural na perspectiva, inclusive do que Lèfèbvre (1999) define como direito à cidade.

Portanto, nesta perspectiva, cabe pensar em políticas públicas de intervenção urbanística, como o PLN, [...] com objetivos declarados de desenvolvimento sustentável e melhoria das condições de vida da população. O que ocorre no que diz respeito à proteção aos direitos culturais, identidades, patrimônios culturais? [grifo nosso]. ((p. 3)

A visão dos técnicos da PMT com relação a elaboração e implementação do PLN, conforme a interpretação das autoras citadas, se configura de forma a não respeitar os direitos culturais.

O PLN, de acordo com a Secretaria de Planejamento (SEMPPLAN) do município, abrange uma área de, aproximadamente, 1198 hectares, abrigando um conjunto de lagoas naturais e artificiais, compreendendo 13 bairros da Zona Norte, nos quais residem cerca de 92 mil pessoas, que sofrem com a carência de infraestrutura e de saneamento básico.

De acordo com De Paauw (2016) arquiteto responsável pelo projeto e implantação das modificações urbanísticas, o programa busca:

contribuir para o desenvolvimento sustentável dessa parte da cidade através de um conjunto de ações integradas, inter-relacionadas e tecnicamente planejadas, visando a implantação de um processo estruturado de intervenção na realidade local.

Ao poder público, em seu papel de indutor do desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental para a redução das desigualdades urbanas, cabe a prerrogativa de definir a divisão social e simbólica do espaço, as normas de uso e ocupação do solo, os tipos de construção adequado à saúde, bem como os espaços e equipamentos e serviços urbanos e para a preservação ambiental. (p.4-5)

Segundo De Paauw (2016) “[...] o projeto urbanístico define o território como um Parque Ambiental Habitado [grifo nosso]. Sendo assim ele tem o desafio fazer a interface entre a cidade e a natureza, já que uma está inserida na outra em um equilíbrio atualmente precário e claramente desestabilizado” (p. 5).



Chamamos a atenção para a designação do território aqui expressa. Ao defini-lo como Parque Ambiental Habitado é possível perceber a intencionalidade do poder público. Os parques existentes no território nacional, e não é diferente em Teresina, são espaços nos quais não é permitido habitação. Conseqüentemente, as melhorias que estão sendo realizadas não visam diretamente a população local. O que nos parece é que elas obedecem a lógica do mercado e da especulação imobiliária. Desta forma, podemos dizer que no sistema capitalista o arquiteto da cidade é o capital.

Essa intervenção provocará, como já explicitamos, mudanças significativas no modo de vida dos habitantes, especialmente daqueles que fazem uso dos recursos naturais para a sua sobrevivência, entre eles, os agricultores que utilizam as técnicas de cultivo de vazante, por exemplo, para produzir o quiabo nas várzeas e que sobrevivem do consumo e venda do mesmo. Mas podemos, também, citar os oleiros, responsáveis pela produção dos tijolos e telhas, que foram desalojados da sua área de trabalho em 2011.

O projeto urbanístico afetará, também, os Povos de Terreiros praticantes de religiões de matrizes africanas e as casas de Candomblé e Umbanda, que fazem parte do patrimônio cultural da cidade, protegidos por lei. Aqui cabe citar a dissertação de Francisca Daniele Soares do Carmo intitulada Povos de Terreiro no contexto de intervenções urbanísticas (Territórios sociais de religiosidades de matrizes africanas na Zona Norte de Teresina, PI e o Programa Lagoas do Norte – PLN) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí, 2017.

Tal fato é reforçado por Carmo e Moraes (2016) quando afirmam que:

Sem prestígio social e força política, comum a outras denominações religiosas, os terreiros, historicamente, marginalizados e estigmatizados pela sociedade, tornaram-se vulneráveis a ações e políticas de reordenamento urbano, principalmente, daquelas que preveem intervenções de requalificação urbana-ambiental.

[...] Com o avanço da urbanização, vê-se constantemente, no espaço citadino, expulsão/desapropriação de casas de cultos religiosos afro-brasileiros de áreas como de “interesse público”, para regiões afastadas do centro da cidade, geralmente, carentes de serviços básicos e, com baixo valor econômico.

Ainda segundo Carmo e Moraes (2016) como medida compensatória à remoção das casas de culto afro-religioso, o PLN construiu a Praça dos Orixás. Contudo, “A cultura religiosa de matriz africana faz parte da paisagem cultural da zona norte de Teresina,



inscrita, de maneira indelével, na história desta área, em especial, na região das Lagoas do Norte” (p. 4 12).

Metodologia

Este trabalho constitui-se numa pesquisa de abordagem qualitativa incluindo pesquisa bibliográfica (artigos científicos e notícias publicadas em sítios eletrônicos) e pesquisa de campo, no qual foi utilizada as técnicas de observação direta e conversas do cotidiano.

Através dessas conversas informais levantemos dados sobre a política de desapropriação e reassentamento dos moradores da Vila Cristo Rei (conhecida também como Inferninho) e daqueles que moram na Avenida Boa Esperança.

Resultados e discussão

A pesquisa de campo reiterou as informações obtidas pela pesquisa bibliográfica. E, permitiu levantar outros dados como relação ao PLN. A liderança comunitária se queixa de que o projeto de requalificação urbanística foi elaborado sem a devida participação dos afetados. E que, somente, durante a fase de implantação é que ocorreu uma audiência pública, em função das pressões exercidas pelos movimentos sociais.

A falta de diálogo entre gestores e comunidade quanto à ação de deslocamento involuntário das famílias é uma marca deste projeto (CARMO; MORAES, 2016). O que se traduz numa forma de violência ao se transferir, forçosamente, as pessoas para uma área com a qual não possuem nenhum vínculo identitário.

Carmo e Moraes (2016) afirmam, com relação as conversas com os moradores, que o PLN tem sido conduzido de forma autoritária e arbitrária. Elas destacam que “A tendência das intervenções urbanísticas [...] é empurrar, cada vez mais, o/as considerado/as pobres para as franjas da cidade, movimento que enseja nos dias atuais, uma forte segregação sócio espacial e processos de gentrificação.” (p. 16).

É importante destacar, segundo Nobre (2018, p. 3) que os beneficiários da renovação urbana são, geralmente os proprietários de terra, os empreendedores imobiliários e os turistas. Dificilmente, as intervenções urbanas atendem as demandas da população de baixa renda com relação a moradia, ao saneamento básico, a educação e a saúde.



Como ressalta Nobre (2018) os governos locais juntamente com os grupos de empresários se juntam para captar investimentos, “[...] estimulando o mercado imobiliário através da desregulamentação do controle do uso do solo e financiamento público [...], reafirmando o aparato público como agente de reprodução do capital na produção do ambiente urbano.” (p. 2).

Considerações finais

É necessário, portanto, se discutir formas participativas e colaborativas de intervenção na cidade que incluam os anseios da comunidade local, pensando em soluções que não causem prejuízos à população mais carente que ocupa esses espaços.

Essas políticas públicas devem ter por propósito o diálogo amplo com as diferentes parcelas da população apresentando soluções que possam estar em consonância com o direito cultural e o direito de habitar a cidade

Referencias

Carmo, Francisca Daniele Soares do; Moraes, Maria Dione Carvalho de (2016). Territórios de povos de Terreiro em Teresina- PI (consenso e dissensos no processo de intervenção urbanística do Programa Lagoas do Norte, na Zona Norte da cidade). Trabalho apresentado na 30ª RBA, realizada entre os dias 03 e 05 de agosto de 2016, João Pessoa, PB. Disponível em: <<http://www.30rba.abant.org.br/arquivo/downloadpublic?>> Acesso 5 de junho de 2018.

Costa, Nelson Nery (2018). História Piauiense: aventura sonho e cultura. Teresina: Academia Piauiense de Letras.

D’Alencastre, D’Alencastre, José Martins Pereira (1857). Memoria chronologica, histórica e corographica da Província do Piauí. Revista do Instituto Geográfico e Histórico Brasileiro, Rio de Janeiro, t. XX, p. 5-165, 1º trimestre.

De Paauw, Robert. Desafios da Requalificação urbana e ambiental. Parque das Lagoas do Norte, Teresina, PI (2016). 40 Colóquio Ibero-Americano Paisagem cultural, Patrimônio e Projeto. Belo Horizonte, de 26 a 28 de setembro de 2016. Disponível em: <[http:// http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2016/artigos/pdf/262.pdf](http://http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2016/artigos/pdf/262.pdf)> Acesso em 23 de junho de 2018.

Mendes, Patrícia. Histórico da Cidade de Teresina (s/d). Disponível em: <<https://crcfundacpiaui.wordpress.com/2017/01/04/historico-teresina/>> Acesso em 4 de maio de 2018.



Monte, Catarina Nery da Cruz; Moraes, Maria Dione Carvalho de. Intervenção Urbanística e Direitos Culturais: o Programa Lagoas do Norte no bairro do Poti Velho, Teresina-Piauí (2017). VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luiz - MA, de 22 a 25 de agosto de 2017.

Nascimento, Francisco Alcides do. Teresina, a capital que nasceu sob o signo do moderno e da pobreza (2011). Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho. Disponível em: <<https://bit.ly/3mUTCJ1>> Acesso em 4 de maio de 2018.

NOBRE, Eduardo A. C. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e “gentrificação” no processo de renovação urbana do Pelourinho. Disponível em <<https://bit.ly/3aP3qls>> Acesso em 12 de agosto de 2018.

Rodrigues, Rodrigo da Silva, Veloso Filho, Francisco Assis. O planejamento urbano em Teresina. Revista Equador (UFPI), Vol. 5, Nº 3 (Edição Especial 02), p.340 – 359. Disponível em: < <http://www.ojs.ufpi.br/index.php/equador>> Acesso em 3 de março de 2018.

Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN). Programas Lagoas do Norte. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/lagoas-do-norte/>> Acesso em 2 de fevereiro de 2018.

Silva, Ângela Martins Napoleão Braz e. Planejamento e Fundação da primeira cidade no Brasil Império. Disponível em: <https://bit.ly/30TOs7R> Acesso em 4 de maio de 2018.



Os desafios educacionais no ensino básico guineense.

Fernando Siga¹

Resumo

O artigo em questão discute as diversas dificuldades de um sistema de ensino em construção, olhando por um longo período histórico. O sistema de ensino público da Guiné-Bissau apresenta sérias debilidades, no que refere ao seu financiamento e em sua organização e funcionamento. O Estado assim como os sucessivos governos que já passaram são e foram ineficientes na garantia do direito à educação. Quando falo da ineficiência estou trazendo a questão de não tomarem o setor como prioridade. Em termos de gestão prevalece o discurso da importância que o setor tem para o desenvolvimento do país, sem um planejamento para colocar em prática uma política efetiva de acesso e permanência ao/no ensino básico. O trabalho tem como objetivo trazer à tona as dificuldades do ensino básico público Guineense. Infirmo que as dificuldades econômicas, falta de infraestrutura e a desvalorização do trabalho docente são fatores que não estão contribuindo para a efetividade desta etapa do ensino guineense em termos de garantia do direito à educação.

Palavras chave

Guiné-Bissau; Ensino básico Guineense; desafios educacionais e ensino público.

Abstract

The paper in question discusses the various difficulties of an education system under construction, looking over a long historical period. Guinea-Bissau's public education system has serious weaknesses in its funding, organization and operation. The state as well as successive past governments are and have been inefficient in guaranteeing the right to education. When I speak of inefficiency I am bringing the issue of not taking the sector as a priority. In terms of management prevails the discourse of the importance that the sector has for the development of the country, without planning to put in place an effective policy of access and permanence to / in the basic education. The paper aims to bring to light the difficulties of Guinean public basic education. I infer that the economic difficulties, lack of infrastructure and the devaluation of teaching work are factors that are not contributing to the effectiveness of this stage of Guinean teaching in terms of guaranteeing the right to education.



Keywords

Guinea-Bissau; Guinean basic education; Educational challenges and public education.

Introdução

Falar da educação formal na Guiné-Bissau é o mesmo que mapear as formas de sair dum labirinto. Porque o sistema educativo do país é muito novo. Novo porque ele está em fase de implementação. Este artigo é recorte do meu projeto de dissertação de mestrado intitulado Educação básica formal na Guiné-Bissau, acesso, desafios e perspectivas: uma análise de políticas educacionais guineense de 1995 a 2015, que está sendo orientado pela professora Dr^a Neusa Chaves Batista. O trabalho em questão aborda os desafios que o ensino público Guineense enfrenta.

A República da Guiné-Bissau fica situada na Costa Ocidental de África, limitada a Norte pela República do Senegal, a Leste e Sul pela República da Guiné Konacri e a Oeste pelo Oceano Atlântico. A superfície total é de 36.125 km², dos quais apenas 27.700 km² constituem a superfície emersa devido à fraca elevação do país, relativamente ao nível médio das águas do mar. As marés assim penetram na superfície terrestre até cerca de 150 km², fazendo com que algumas áreas fiquem parciais ou totalmente inacessíveis durante parte do ano.

A Guiné possui uma população de 1.514.451, segundo dados obtidos no ano de 2014. O país é constituído por uma parte continental e uma parte insular que engloba o Arquipélago dos Bijagós, composto por cerca de 90 ilhas, das quais somente 17 são habitadas. Administrativamente o país está dividido em três províncias, norte, sul e leste e estes em oito regiões e um setor autónomo. As Regiões são: Bafatá, Biombo, Bolama/Bijagós, Cacheu, Gabú, Oio, Quinara, Tombali e Sector Autónomo de Bissau, a capital. As regiões estão por sua vez divididas em sectores (36 no total) e estes em seções, compostas por tabancas (aldeias).

A Guiné-Bissau tornou-se independente no ano de 1973, com a proclamação da República unilateralmente e só em 1974 é que foi reconhecida oficialmente por Portugal. A guerra da libertação durou 11 anos. Teve o seu início em 23 de janeiro de 1963. Guiné é, portanto, um país jovem, com 30 anos de democracia. Depois da independência se tornou um país de regime de partido único e só em 1994 é que ocorreram as primeiras eleições democráticas. (ANP/Guiné-Bissau, 2017. p.2-3).



O nosso sistema de Ensino é muito novo, está se estruturando. Olhando um pouco a história social e política do país me permite dizer que os poucos anos da nossa jovem democracia como um regime político no país temos ainda muito a fazer. A reforma econômica e educacional nos finais dos anos 1980 para início de anos 1990 no país deram outros nortes ao nosso sistema de ensino. A reforma que refiro é de a Guiné- Bissau sair de sistema socialista para liberalismo econômico, fazendo abertura de mercado (deixando de lado regime de partido único para multipartidarismo-sistema democrático) dando força aos empresários. Isso por sua vez fez de educação sua refém. Um campo de disputas de poder econômico. Essa mudança de regime de repentina sem uma preparação social e política, criou situações inesperadas, colocando em choque o modelo proposto pelo próprio PAICG ² que estava voltado a realidade socioeconômica do país. No entanto, a mudança de regime de uma forma subjetiva nos diz que o então governo aceitou a ideologia política ocidental. Gostaria de poder adentrar mais a respeito, mas abrirei mão disso como no momento não constituiu prioridade na minha abordagem, contudo na frente trarei alguns aspectos que poderão nos permitir uma reflexão do mesmo no futuro.

No que tange a metodologia usada para sua realização é um trabalho qualitativo, e bibliográfico, pois só utilizei, os artigos e livros que abordaram assuntos semelhantes ou de pesquisadores Guineenses, que estão se dedicando para essa área de conhecimento. O artigo está dividido em três seções além das considerações finais. Na primeira abordei os principais desafios econômicos que norteia o setor educativo; na segunda as precarizações do trabalho docente e as péssimas condições das escolas; na terceira fiz um recorte de alguns acontecimentos políticos e sociais que ao meu entender são fatores de empecilhos para funcionamento do nosso sistema educativo.

Os desafios educacionais no ensino básico guineense

Abordar questões educacionais na Guiné-Bissau, ou seja, em qualquer parte do planeta, envolve, muitos aspectos, um deles é a questão econômica. A economia que irei abordar será mais no sentido social da palavra. Entender alguns impactos de falta de renda na vida do povo. Nessa ótica, essa falta cria problemas sociais (as injustiças), gerando injustiças em toda esfera social.

A injustiça socioeconômica diz respeito a ausência das condições materiais de existência humana, às distribuições desiguais dos recursos econômicos e sociais. Fazendo marcação dos espaços: os ricos e os pobres, os negros e os brancos e assim por diante.



Para compreensão desse conceito vou utilizar a abordagem de Nancy Fraser (2001), ela demonstra que são muitos os fatores que nos levam a esse ponto, mas que podem ser remediados.

A autora vai nos trazer duas formas de compreensão sobre a injustiça. A injustiça econômica, aquela que ocorre por falta de redistribuição de renda, criando dependências econômicas por certas classes sociais. E a injustiça cultural que para ela seria aquela que ocorre por falta de reconhecimento do outro (Fraser, 2001).

Na Guiné-Bissau as duas formas de injustiça são vistas com muita clareza. Essas não ajudam na formação e construção de um sistema de ensino justo. É um país onde quase não existe a renda mínima. Se não existir como podemos falar de um ensino justo? Onde os professores não são pagos a tempo? Às vezes os alunos das escolas públicas só estudam seis meses³ ou até menos, por causa das greves no setor de ensino. Isso me leva a dizer que as políticas de Estado não olham a educação formal como alavanca para criação de uma sociedade menos desigual e corrupta. Fraser (2001) nos dirá que uma das formas de remediar esses dois problemas de injustiças é pautar na redistribuição e reconhecimento. Não é uma tarefa fácil porque as injustiças socioeconômicas estão enraizadas nas nossas sociedades e são alimentadas pela classe elitista, impactando na exclusão dos menos favorecidos economicamente.

O sistema de ensino público no país está se degradando a cada dia porque, a escola transformou num campo de fazer dinheiro, ou seja, ela é como uma mercadoria. Mercadoria porque estão proliferando as escolas privadas por toda parte do país. Como esse advento, as escolas públicas estão perdendo credibilidades a cada dia, por faltas de condições laborais dos próprios professores. Com isso, alguns professores lá estão porque querem seu sustento de dia-a-dia, mas, não porque olha aquele lugar como um espaço de criação e de transformação da sociedade. Toda essa situação cria um fracasso para sistema e para as crianças que lá vão. Por isso, é importante ressaltar que, por falta de acesso educacional não só para as crianças, mas sim em toda camada da sociedade Guineense, desde que ele se afirmou como um país soberano e muitas das vezes as crianças ou jovens que conseguem o nível básico completo, saem com muitas dificuldades em termos de ler e escrever, como aponta Fanda (2013), porque o problema não está em ler, mas sim em saber interpretar o que está escrito.



O projeto da burguesia “progressista” e “modernista” é moralizar o povo pela educação. Portanto, a educação cumpre uma dupla função: firmar o vínculo político e manter vínculos sociais apesar dos conflitos de classes. Ela possibilita a existência do povo, entendido como conjunto das pessoas que constituem o corpo de uma nação, e mantém sob controle o povo, no sentido de conjunto das pessoas pertencentes às classes pobres. Ela educa para a cidadania e moraliza o povo pobre pela educação. Portanto, existe permanentemente o risco de confundir os dois tipos de vínculos, as duas funções e de justificar estas por argumentos referentes àquela: em nome da cidadania, buscase moralizar o povo pela educação, ou seja, “apaziguar o tolo” (Charlot, 2014, p.122). Sabendo que a educação é a “arma” do povo, ela liberta como diz Paulo Freire (2011) e Nelson Mandela (2003).

Condições precárias das escolas e da carreira docente no Ensino Básico obrigatório

Ensino básico de qualidade é igual a dizer um ensino que contempla condições mínimas das infraestruturas, do ambiente escolar e do seu pessoal. Aquele que não apresentar essas condições já demonstra muitas dificuldades, desde seus alunos até o último servente da escola. Para termos um ensino com qualidade em termos de infraestrutura, adequado ambiente escolar e trabalhadores bem formados precisamos tornar a educação formal como prioridade das prioridades, além do mais, um direito. Enquanto o Estado deixa essa missão para os terceiros sempre apresentará essas dificuldades, ou seja, ninguém vai se interessar com qualidade, mas sim com a quantidade dos alunos. No caso da Guiné-Bissau, a educação agora é um campo de fazer dinheiro. Quando falo que é um campo de fazer dinheiro é que as escolas públicas não funcionam em dignas condições e obrigam os pais a recorrerem as escolas privadas que de um certo modo não apresentam muitas diferenças com as públicas.

A educação não pode e nem deve ser levado para o viés capitalista, como defendem os reformadores empresariais de educação, ou seja, os “corporatereformers” nascido nos Estados Unidos da América nos anos de 1980.

De fato, este movimento tem seu início a partir dos anos de 1980, com a publicação do relatório A NationatRisk (NationalCommission on Excellence in Education, 1983), o qual apresentava um quadro de caos para a educação americana que, segundo os reformadores empresariais, comprometeria sua competitividade no cenário internacional. Em 1990 uma primeira formulação já estava disponível no clássico texto de Chubb and Moe (1990). (Freitas, 2012, p.381).



Apesar de o movimento ter nascido nos Estados Unidos de América, ele não deixa de jogar suas influências, principalmente para os países ditos em vias de desenvolvimento, que sempre dependem de ajudas externas para financiar o funcionamento do Estado. Os reformadores usam desses momentos para impor regras de uma forma indireta aos sistemas educacionais desses Estados. Porque para eles o que importa é fazer o dinheiro, ter mais pessoas nas escolas significa aumentar o lucro. Por outro lado, o problema não está somente em ter o maior número de alunos, mas, “fazer mais com menos”, atendendo, assim, as exigências de eficiência mercadológica (Batista, 2018).

O casamento do grande negócio com a educação beneficia não só os interesses do Business Roundtable, um consórcio de mais de 300 CEOs, mas a muitas figuras leais a família Bush. Sandy Kress, arquiteto-chefe do No Child Left Behind (NCLB); Harold McGraw III, editor de livro, Bill Benne, secretário de educação ex-Reagan, e Neil Bush, irmão mais novo do presidente, todos lucraram com o sucesso nacional do Roundtable na implementação do “ensino baseado em resultados”. O NCLB impõe um sistema de padrões estaduais, testes e sanções para a escola, que juntos transformaram o nosso sistema de ensino público em um frenesi lucrativo. (Freitas, 2012, p. 381 apud Mandevilla, 2007, p. 1).

Esse comportamento não só se verifica nos Estados Unidos de América. Ao afirmar isso quero dizer que existem pessoas na Guiné-Bissau que estão se beneficiando com essa prática, por isso não abrem mãos para que as escolas públicas tenham ao menos aquelas mínimas condições para os alunos, assim como para os professores, porque são sócios das escolas privadas. Com o ensino público de qualidade, quem vai para as escolas privadas? Que pai vai deixar de fazer outras coisas, quaisquer outros investimentos para estar pagando escola dos filhos nos colégios privados? Os professores, são obrigados de uma forma indireta a trabalharem nas escolas privadas porque ali oferecem melhores salários e condições laborais.

As cíclicas instabilidades políticas como empecilhos para educação formal no país.

A Guiné-Bissau desde sua proclamação da independência unilateral em 1973 e depois reconhecido pelo Portugal após de revolução dos cravos, passou por séries de instabilidades políticas e militares, fazendo com que o país parasse no “tempo e no espaço”. Se formos ver como o país vem sendo gerenciado depois da sua independência acabaremos entendendo como e porque que a educação atravessa várias dificuldades. Uma



delas é que ela não é vista como prioridade. Uma coisa não só basta colocar nos programas de governo, mas sim, a sua implementação. Quando falo das implementações estou referindo a percentagem contemplada no orçamento geral de governo. Geralmente é uma das mais baixas. Gostaria de poder trazer alguns dados, mas desde último orçamento votado em 2014/2015, do então governo liderado pelo presidente de PAIGC-Domingos Simões Pereira demitido pelo presidente da República segundo ditames constitucionais, não houve nenhum outro governo que conseguiu aprovar seu programa de governação e o seu orçamento geral de Estado. Um sistema educativo funciona quando existe uma estabilidade política e governativa, em caso contrário, não existirá condições de implementação de qualquer que seja política educacional. Estas instabilidades fazem com que muitas pessoas usem o campo educacional como lugar fazer dinheiro. No entanto, se queremos um sistema de ensino que prima pela diminuição das injustiças sociais não devemos transformá-lo numa mercadoria. A educação formal é para criar os pensadores críticos e, homens para gerenciamento duma sociedade, saudável e não como ela tem feito ao longo de décadas criando “ máquinas humanas” para a produção e reprodução do sistema capitalista como aponta o Mészáros (2008) na sua obra a Educação para além do capital.

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu no seu todo ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário a máquina produtiva em expansão de sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma forma alternativa a gestão da sociedade, seja na forma “internalizada”(isto é, pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica imposta. (Mészáros, 2008, p.35).

O autor mostra claramente como a educação foi apropriada para formar a sociedade para o mercado de trabalho, que conseqüentemente leva para a produção capitalista. A reflexão deste autor serve como base para pensar o que se passa com o sistema de ensino Guineense que, sob a marca do capitalismo, compra e vende o conhecimento escolar como mercadoria. Porque só quem tem condições pode matricular os filhos ou filhas, sobrinhos sobrinhas, primos, primas em suma seus familiares para poderem estudar. As escolas públicas praticamente não funcionam. Porque os professores não são criadas as mínimas condições para a realização dos seus trabalhos. Não são pagos a tempo. No entanto, trago para reflexão alguns dos acontecimentos que podem ser tomados como empecilhos para o avanço de sistema de ensino Guineense. Partindo da proclamação da independência, contudo, gostaria de deixar claro uma coisa, não é que



a independência seja um fator de entrave, mas escolhi começar nesse acontecimento para melhor situar os acontecimentos de pós independência, porque tudo teve seu forte impacto quando o PAIGC6, tomou controle total do país. Destaco, então, os seguintes marcos:

1973: Proclamação do Estado da Guiné-Bissau em 24 de setembro, pela Assembleia Nacional Popular, reunida pela primeira vez em Madina do Boé, região libertada. Luís Cabral assume a presidência do Conselho de Estado.

1980: João Bernardo Vieira (Nino Vieira) lidera um golpe militar, localmente designado por “Movimento Reajustador”, e assume a presidência do então criado Conselho da Revolução.

1984: o Primeiro Ministro, Victor Saúde Maria é acusado de preparar um golpe de Estado e é afastado do poder.

1985: Grande crise política. Várias pessoas foram julgadas e fuziladas, entre as quais Paulo Correia, Primeiro Vice-Presidente do Conselho de Estado e Ministro da Justiça, militares e líderes contrários ao governo de Nino Vieira acusados de tentativa de golpe de estado.

1991: Introdução do multipartidarismo, abertura política (pelo menos nominal), revalorização dos regulados (poder tradicional). (Couto e Embaló, 2010, p.24-25).

Durante esse período a Guiné-Bissau viveu num regime de partido único, ou seja, numa ditadura autêntica, era só o PAIGC, todas as decisões saíam de conselho de revolução⁷. Esse golpe que eles chamam de movimento reajustador deu forças ao então Presidente da República João Bernaldo Nino Vieira, uma tremenda força. Em outras palavras podemos dizer ele controlava tudo. Fazendo com que o país mergulhasse nas grandes crises, políticas e sociais. O famoso caso de 17 de outubro de 1985, onde foram mortas mais 35 pessoas por fuzilamento, por serem acusados de tentar a inversão da ordem constitucional, querendo dar um golpe de estado. Esse ciclo de matança só diminui com a abertura política em 1991. O regime de então gerou ódio nas pessoas que quatro anos depois das primeiras eleições multipartidárias do país eclodiu uma revolta armada intitulada “ a revolta dos mais velho”⁸. Depois dessa guerra se fez as eleições presidenciais e legislativas onde o Dr.KumbaYalá foi eleito presidente nos finais de 1999 e em 2000 ele tomou posse como presidente. No entanto houve outros fatores, como salientam Couto e Embaló, que fizeram o país mergulhar de novo em outras crises. Seguem, portanto, os principais acontecimentos, trazidos por estes autores:



Em 2000, o chefe da Junta Militar, Ansumane Mane, é assassinado e 2003, KumbaYalá é destituído do poder pelo chefe de estado maior. Henrique Rosa assume a presidência interinamente. 2004: Novas eleições legislativas, voltando ao poder o PAIGC (março). Carlos Gomes Júnior, presidente do PAIGC é nomeado Primeiro Ministro. O general Veríssimo Seabra, chefe do Estado Maior das Forças Armadas, é assassinado por um grupo de militares que tinham participado de uma missão de paz das ONU na Libéria, acusado de corrupção e promoções arbitrárias no seio das forças armadas. Tagme Na Waie foi escolhido para as chefias das forças armadas (outubro). 2005: novas eleições presidenciais. Nino Vieira retorna ao país e é "reeleito." Esse senhor, lídimo representante de tudo de ruim que atormenta a Guiné-Bissau, continua no poder. 2009: em primeiro de março, o general Tagmé Na Waie, Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas, morre em um atentado à bomba ao quartel-general. No dia seguinte, algumas horas depois, o próprio Nino Vieira é assassinado por militares. O capitão de fragata, Zamora Induta, é nomeado, a título provisório e à revelia das disposições da Constituição, Chefe de Estado Maior das Forças Armadas. A 26 de Julho, Malam BacaiSanhá, candidato do PAIGC, ganha as eleições presidenciais antecipadas, organizadas na sequência do assassinato de Nino Vieira. Zamora Induta é confirmado nas suas funções de Chefe de Estado maior das Forças Armadas. (Couto; Embaló, 2010, p .25-26).

Essas crises, contribuíram para agravar situação do nosso ensino. No entanto, como podem existir implementação das políticas educacionais se não existir um programa de Estado? E nem tão pouco a continuidade governativa? Quando falo programa de Estado, é ter prioridade das prioridades, que nem governo de fulano e de beltrano podem e deve mexer. Cada governo que entrar, tem que vir com suas inovações, mas, não tirar o que já está em funcionamento. A educação formal é um direito e dever de Estado Guineense, nos termos da lei e da constituição da República no seu artigo 49º e o artigo 16º mostra o foco da educação formal ou seja em outras palavras o que ela visa:

1- A educação visa a formação do homem. Ela deverá manter-se estreitamente ligada ao trabalho produtivo, proporcionar a aquisição de qualificações, conhecimentos e valores que permitam ao cidadão inserir-se na comunidade e contribuir para o seu incessante progresso.

2- O Estado considera a liquidação do analfabetismo como uma tarefa fundamental. (Guiné-Bissau, 1996, p.6). 16

Tendo em consideração este dispositivo constitucional conjugando-o com a Lei de base de sistema educativo do país no seu artigo 2º perceberemos que ele não é um dever,



mas sim um direito que deve ser assegurado e garantido pelo próprio Estado. Assim temos:

1. *É reconhecido a todos os guineenses o direito à educação e cultura, nos termos da Constituição da República.*
2. *É reconhecida a liberdade de ensino, nos termos da Constituição da República.*
3. *O ensino público não deve ser confessional.*
4. *A educação deve estimular a emergência e a consolidação da atitude democrática e pluralista na sociedade.*
5. *Cabe ao Estado em especial, assegurar igualdade de oportunidade no acesso e sucesso escolar.*
6. *O sistema educativo deve adequar-se ao meio social que o envolve e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, democracia e progresso social. (LBSE, 2010, p. 3).*

Esses princípios nos mostram que segundo as leis do país desde a Constituição da República que é a carta magna e a leis de base de sistema educacional, que a educação formal era para constituir uma prioridade e não como ela está sendo vista hoje. A situação de ensino pode ser melhorada em vários aspetos como aponta o Cá:

Melhorar o acesso a equidade e a qualidade implicam em mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo de um país. A reforma deve também se acelerar. A despesa pública com educação é frequentemente ineficiente e injusta. A cada dia, as despesas públicas em educação tornam-se mais difíceis de financiar na medida em que se expande o número de matrículas no setor público. (Torres, 1998 apud CÁ, 2010, p. 71)

O investimento no setor educativo é uma das soluções, pois só investindo é que teremos boas infraestruturas, matérias escolares adequadas. Onde os professores serão bem remunerados e pautar na formação dos mesmos, num viés que o Freire (2011) vai chamando de pedagogia da libertação.

Considerações finais

O sistema de ensino público Guineense como demonstrando desde o começo que ele depara com muitos problemas para o seu funcionamento, desde questões econômicas, as políticas voltadas para o ensino e as suas efetivações. O sistema atual do nosso ensino precisa ser reformulado, quando falo das reformas não só nas criações de leis,



mas sim dar uma atenção especial para o setor, onde a educação formal deve ser pensada nos moldes da realidade do país. Fazer que o nosso crioulo ganhe um espaço nas escolas como língua de trabalho e de ensino. Quando os nossos filhos amigos e irmão estão pensando em crioulo e fazendo a tradução para o português de uma certa maneira cria barreiras na sua produção intelectual, ou seja, no processo de ensino e aprendizagem. Aqui não estou tirando mérito da língua portuguesa nesse processo, mas só quero mostrar o quão difícil ela se torna para um aluno/a. A língua dele/a de dia-a-dia não é português é o crioulo ou outras línguas das diversas nações⁹ do país. Ela transforma numa barreira nesse sentido. Por isso, o Paulo freire (1978), vai nos mostrar que um dos grandes erros cometidos pelo Estado Guineenses foi tornar a língua português como língua de trabalho (a língua oficial do país). Ele vai ainda mais longe dizendo que ensinar envolve riscos e rejeição de toda forma de discriminação e a valorização das identidades culturais. Uma dessas identidades do povo Guineense é a língua crioula, aquela que faz ligação entre os diversos povos do país.

Um sistema de ensino de qualidade, precisa de recursos humanos muito forte e qualificado. Profissionais prontos para fazer o setor funcionar. O que significa dizer para ter essa mão de obra qualificada precisa de forte investimento começando nos mínimos detalhes que são questões de planejamento, porque sem planejarmos não adianta fazer o investimento para termos aplausos, porque é só um “desperdício de tempo, e de dinheiro”. Quando estamos tocando com questões do ensino não devemos deixar questões partidárias e trabalhamos afincadamente, porque se queremos ter uma boa sociedade no futuro é na base que se investe. No entanto, uma boa sociedade se faz com bons homens.

Notas

¹ Bacharel em Ciências Humanas pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro brasileira (UNILAB) e licenciado em Sociologia e com especialização em Gestão Pública Municipal pela mesma Universidade e atualmente mestrando em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Rio Grande de Sul-FACED/UFRGS. Bolsista de PEC PG-CNPq sob a orientação da Prof^a Dr^a Neusa Chaves Batista.

² Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde.

³ Na Guiné-Bissau o sistema de ensino é diferencial com aqui, no caso do Brasil, que estuda semestral, lá são trimestrais. Um ano letivo é composto por três trimestres que começa de setembro a junho.



⁴ corporatereformers” – assim são chamados os reformadores empresariais da educação nos Estados Unidos, em termo criado pela pesquisadora americana Diane Ravitch (2011b). Ela reflete uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada e uma proposta mais adequada para “consertar” a educação americana, do que as propostas feitas pelos educadores profissionais. Naquele país, a disputa de agenda entre os educadores profissionais e os reformadores empresariais da educação vem de longa data. Para mais informação vide em: Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

Referencias

Constituição da República da Guiné-Bissau. Disponível em: <https://bit.ly/3iThIS8> visto em 27/03/2018

Couto, Hildo Honório do. Embaló, Filomena. Literatura, Língua E Cultura na Guiné-Bissau um país da CPLP. Revista Brasileira de Estudos Crioulos e Similares-Papia. Universidade de Brasília. Número 20, 2010.

Charlot, Bernard. Da relação com o saber às práticas educativas. São Paulo: Cortez, 2014 (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos).

Fanda, Juvinal Manuel. O processo de expansão da escolarização básica em Guiné-Bissau (1990-2010). Campo Grande, 2013

Fraser, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, outubro 2002: 7-20

Freitas. Luiz Carlos De. Os Reformadores Empresariais da Educação: Da desmoralização do magistério a destruição do sistema público de educação. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012

Freire, Paulo. Cartas à Guiné-Bissau: registros de uma experiência em processo. 2. ed. - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 161 p.

Educação e política: reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da liberdade. IN: Educação como prática da liberdade. 14.ed. Rio de Janeiro: paz e terra, dois mil e onze. P.7-39

Educação como prática da liberdade. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

História da Guiné-Bissau. Disponível em: <https://bit.ly/33QgfYu> visitado em 29/03/2018



Lopes e Lopes, Luís da Silva. A lei de bases do sistema educativo da Guiné-Bissau. Universidade de Aveiro. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação. Portugal, 2014

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

Rudebeck, Lars. Colapso e Reconstrução Política na Guiné-Bissau 1998-2000, um estudo de Democratização Difícil. The Nordic Africa Institute, Uppsala, 2001

Sampa. Pascoal Jorge. Situação do Ensino Pública em Guiné-Bissau: Desafios e possibilidades para uma educação de qualidade Campina Grande, Vol. 1 Ed. 4, ISSN 2316-1086, realize editora, 2015.



Línea Temática 2.

Grupos vulnerables, relaciones sociales de dominación y procesos de exclusión social



Políticas Públicas, Exclusão e Identidade: Caminhos e Transformações em construção na Comunidade Quilombola de Vila Juazeiro/BA.

Dhanyane Alves Castro
Dimas Catai Santos Júnior
Isis Vanessa Halim de Lima

Resumo

O objetivo deste artigo é compreender como os caminhos e as transformações da exclusão e da identidade quilombola podem estar associados às políticas públicas implementadas pelos governos federal e estadual na Comunidade Quilombola Vila Juazeiro. Vila Juazeiro é uma comunidade rural e está localizada no município de Ibirapuã situado no Extremo Sul da Bahia e foi reconhecida legalmente como Comunidade Remanescente Quilombola em 2009 dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Programa Brasil Quilombola. Esse trabalho é resultado de pesquisas e atividades de extensão ainda em andamento e realizadas pelo Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF Baiano). Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com moradores da comunidade, além de observação participante em diferentes atividades de extensão realizadas. A análise do discurso é utilizada para a leitura e interpretação dos dados e informações. Discute-se como grupos de populações negras e seus descendentes tiveram e ainda têm suas raízes culturais, históricas e religiosas e de relação com a terra soterradas e estigmatizadas por séculos de exclusão social e desrespeito, impactando em seu desenvolvimento socioeconômico. Políticas Públicas afirmativas e territoriais podem ser catalizadoras de transformações em comunidades étnicas que impactem na superação da pobreza, exclusão social e fortalecimento de identidade e pertencimento. É plausível concluir que o reconhecimento como Comunidade Remanescente de Quilombo trouxe para os moradores da Vila Juazeiro oportunidades de reencontros consigo mesma e com um presente que está ancorado num passado desvalorizado, estando adormecidos sentimentos coletivos que espelham de fato quem são.

Palavras chave

Comunidade quilombola; Exclusão; Políticas públicas; Identidade; Território.



Introdução

O presente artigo se propõe a compreender como políticas públicas afirmativas e territoriais direcionadas para as comunidades quilombolas nas últimas décadas podem contribuir na (re)elaboração de sua identidade e das estratégias de resistência e sobrevivência diante dos processos de exclusão e de conflitos no território de Vila Juazeiro no Extremo Sul da Bahia. As comunidades remanescentes de quilombos no Brasil - desde o período de transição para abolição da escravidão até os dias atuais - têm em seu território fragilidades que, geralmente, sem políticas públicas direcionadas, inviabilizam que os indivíduos possam exercer sua cidadania.

As políticas públicas para comunidades quilombolas desenhadas e colocadas em prática na primeira década dos anos 2000, estão ancoradas na Constituição Brasileira de 1988. Importa lembrar que após a abolição da escravatura é somente na Constituição Federal de 1988 que a população afrodescendente que vive em territórios quilombolas passam a ter possibilidade de que o Estado garanta legalmente direitos identitários e territoriais dessa população negra. Movimentos sociais desde a década de 1970 atuaram incansavelmente para que a regularização fundiária e a identidade cultural da população afrodescendente pudessem estar previstas em leis.

É possível perceber numa gama de políticas públicas, posteriormente elencadas, para as comunidades quilombolas que elas foram pensadas, também, com o papel de atuar em prol da identidade cultural e inclusão dessas comunidades. É fato que cada comunidade quilombola, com sua história e seus próprios processos sociais, culturais e econômicos, se apropria de maneira diferente das políticas públicas, e que também os são, os efeitos e consequências coletivas identitárias. Nesse sentido, justifica-se entender como as políticas públicas na Vila Juazeiro são apropriadas pela comunidade no que se refere aos caminhos e transformações identitárias, além da superação da exclusão social e pobreza em seu território.

Este trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e considerações finais, que se imbricam, possibilitando alcançar seus objetivos. Primeiramente são discutidas algumas diretrizes e políticas públicas para comunidades quilombolas em âmbito nacional e estadual. Aqui também é problematizado e descrito o lugar do território quilombola, marcado em geral no Brasil, pela exclusão e pobreza, consequências do percurso histórico das questões vinculadas à população negra no país. Em seguida é apresentado um breve contexto sobre a Vila Juazeiro onde está localizada. Num terceiro



momento, há a discussão acerca das articulações entre a identidade e pertencimento num contexto científico de fortalecimento dos estudos culturais para se analisar, por exemplo, a identidade e sentimento de pertença de um grupo social. Há nessa última seção, a preocupação em articular as políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas aos caminhos trilhados e à trilhar por essa população para romper com o ciclo de exclusão e (re) elaborar suas identidades.

Importa ressaltar que ainda são poucos os trabalhos acadêmicos, ou mesmo, materiais informativos ou paradidáticos sobre a Comunidade Quilombola Vila Juazeiro. Na verdade, ainda há muito o que se fazer para que a história e a ciência possam ser interligadas e atravessadas pelas vivências do passado e do presente das comunidades quilombolas.

O diálogo com outras fontes bibliográficas é fundamental para lançar luz sobre o objeto de pesquisa deste artigo. Além da pesquisa bibliográfica, a análise do discurso é a ferramenta utilizada para interpretar as entrevistas realizadas e relacioná-las com outros estudos científicos.

Quando se afirma aqui, interpretar as entrevistas, aponta-se, conseqüentemente, algumas direções que esse trabalho segue. Entre estas, segue que a produção de sentidos é resultado da soma de sujeitos, linguagem e história. A análise do discurso permite que se adentre no que é simbólico. Segundo Orlandi (1990), o discurso é um objeto sócio-histórico que se constitui por linguagem. A linguagem está associada ao que é exterior. O discurso só faz sentido quando a linguagem está inserida num contexto histórico. É notório que o discurso só ganha sentido quando interpretado junto à socio-história. Dessa maneira, no decorrer desse artigo, interpelam-se mutuamente, os sentidos, os sujeitos e a história para entender como as políticas públicas podem ser potencializadas de transformações na Comunidade Vila Juazeiro.

Uma história de exclusão: Comunidades quilombolas e território

É extremamente recente no Brasil a possibilidade real de legitimação da posse da terra por comunidades remanescentes de quilombo. Foi apenas na constituição de 1988 e nas políticas públicas desenhadas a partir dos anos 2000 que essas coletividades puderam vislumbrar a possibilidade – ao reconhecer-se como herdeiros de quilombos – de alcançar uma série de políticas públicas e espaços nas instituições do Estado que lhes foram negados historicamente.



Durante a maior parte da história brasileira prevaleceu a criminalização e exclusão destas comunidades. Vale lembrar que os quilombos nascem diante de uma sociedade escravista estruturada com base nesta instituição. As comunidades formadas por esses homens e mulheres que ousavam resistir a violência a eles imposta conformavam coletivos marginalizados que variavam em tamanho e inteiração com as comunidades ao seu entorno.

Segundo Reis (1996), esse modelo de resistência cresceu durante os séculos XVI e XVII e deu origem à maior comunidade quilombola que temos notícia na história nacional. Palmares, reunião de diversas comunidades de escravos fugidos construída na Serra da Barriga em terras da antiga capitania de Pernambuco (atual Alagoas), resistiu por quase cem anos até finalmente ser destruída por uma expedição encabeçada por bandeirantes paulistas e forças oficiais do Estado.

As experiências de luta contra uma comunidade tão bem organizada e resistente como Palmares promoveu uma virada na maneira como o Estado português percebia os quilombos. Os negros fugidos e reunidos em comunidades marginalizadas passam a ser percebidos como uma ameaça ao edifício colonial e o endurecimento contra quaisquer tipos de agrupamentos lidos como ilegítimos pelas autoridades passavam a ser duramente reprimidos. Para as Ordenações Filipinas, por exemplo, a reunião de cinco escravos em um lugar esmo era entendida como um quilombo, cabendo aos mandatários locais e ao próprio Estado promover as sanções devidas contra aqueles indivíduos¹.

O acesso à terra aos ex escravos também não era tarefa fácil. No mesmo ano em que a lei Eusébio de Queiroz que proibia o tráfico transatlântico de mão de obra escravizada foi promulgada, o legislativo brasileiro destravou e aprovou a Lei de Terras². Essa última, além de inserir as terras devolutas brasileiras na lógica de mercado, impedia que elas fossem acessadas por estrangeiros, punindo em duplicidade os africanos trasladados forçosamente para o Brasil e que por ventura conseguissem a liberdade. Percebe-se que as elites econômicas e políticas investiram na construção de um processo de exclusão legal de uma parcela enorme daqueles que compunham a sua base demográfica da nação, ou seja, comunidades de ascendência africana sofreram com uma série de medidas que limitavam a sua ascensão econômica. A consequência disso é vista a olhos nus no país.



As comunidades que se reconhecem enquanto quilombolas hoje não são necessariamente herdeiras de antigas associações formadas por ex escravos foragidos da violência imposta pela instituição escravista, porém, isso não significa dizer que estes indivíduos não estivessem inseridos na mesma lógica de exclusão e violência imposta aos seus antepassados. Tendo o acesso à terra historicamente negado, a luta pelo reconhecimento do seu espaço faz parte de uma luta que transcende a vida de cada um destes indivíduos.

Não foi de graça que o Brasil reconheceu que as comunidades tradicionais e as que fossem reconhecidas como remanescentes de quilombo tivessem acesso aos espaços que ocupavam. A luta pelo direito a posse da terra e a um conjunto de políticas públicas voltadas a essas comunidades atravessou todo o século XX ganhando fôlego no início da década de 1970. A positivação de um conjunto de direitos e obrigações do Estado para com essas comunidades foi finalmente positivada na Constituição Cidadã de 1988. Contudo, a existência de uma prerrogativa legal não foi capaz de garantir por si só políticas efetivas voltadas aos territórios percebidos como remanescentes de quilombos. Foram necessários mais alguns anos até que as leis ganhassem corpo.

Foi apenas com a criação da SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) em 2003 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que uma série de medidas passam a ganhar corpo e modular um conjunto de ações no âmbito federal para cumprir com aquilo que a constituição brasileira previa desde a sua construção. Com pouco mais de um ano a SEPPIR passava a ser a principal responsável por um programa lançado em 2004 com o nome de Brasil Quilombola e o seu principal objetivo era consolidar as políticas promovidas pelo Estado brasileiro a favor das comunidades quilombolas. Três anos mais tarde, em 2007, através da Agenda Social Quilombola (Decreto 6261/2007) as ações foram ampliadas e ganharam quatro eixos fundamentais que eram o Acesso a terra, Estrutura e Qualidade de Vida, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania.

Por si só o projeto consegue demonstrar um importante avanço no cenário governamental com relação as políticas públicas direcionadas as comunidades remanescentes de quilombo. O acesso à terra precisava ser garantido, contudo, existiam problemas estruturais e necessitavam ser atacados para garantir que os indivíduos conseguissem permanecer de maneira mais digna e produzir nas regiões alcançadas por essas políticas públicas.



É importante destacar que todo conjunto de ações postas em prática desde 2003 teve um importante efeito sobre essas comunidades. A identidade quilombola e as políticas públicas funcionaram de maneira relacional, ou seja, a partir do momento que o Estado passou a investir e promover ações voltadas a esse público, um conjunto de comunidades tradicionalmente vinculadas às lutas pelo reconhecimento das suas tradições, a defesa da terra e um tanto de outras que nunca preocuparam-se de maneira mais detida com essas questões, passaram a fomentar do debate no seio das suas vivências políticas locais a fim de alcançar os programas sociais promovidos pelo Estado.

É importante que se deixe claro que não se está falando em ações oportunistas promovidas por comunidades que, ao saber da existência de políticas públicas voltadas as comunidades quilombolas, decidiram usurpar um direito ou ação governamental sem que necessariamente fossem alvos dos programas. As ações governamentais serviram apenas em algumas comunidades como ponto de partida para reflexão sobre o lugar social ocupado por esses grupos diante das suas vivências com os demais grupos que compunham a demografia das suas regiões.

Um pouco sobre a Comunidade de Vila Juazeiro no Extremo Sul da Bahia

A Comunidade Quilombola Vila Juazeiro está localizada no Extremo Sul do Estado da Bahia, município de Ibirapuã, estando a 9KM da BR 101, às margens do córrego do Vinho. Conforme Jesus e Jesus (2014) a comunidade possui aproximadamente 300 famílias e 1500 habitantes. Possui uma escola municipal, que oferta o ensino fundamental I e II, contudo não oferta o ensino médio, sendo necessária a saída dos jovens para estudar à noite em outras localidades.

Vila Juazeiro obteve o reconhecimento legal enquanto Comunidade Quilombola no ano de 2009 pela Fundação do Palmares e Ministério da Cultura. Para o início do processo de reconhecimento enquanto comunidade quilombola, o poder executivo municipal de Ibirapuã atuou como agente catalizador, destacando que as especificidades históricas, sociais, econômicas e culturais de Vila Juazeiro pudessem ser reconhecidas legalmente via decreto federal Nº 4887/2003 para reconhecimento enquanto Comunidade Remanescente de Quilombolas.

Conforme entrevistas realizadas para a elaboração deste trabalho a Comunidade se mobilizou, se qualificou e atuou para que suas memórias, tradições e modo de vida fossem de fato reconhecidos pelo estado brasileiro. Desta maneira, Vila Juazeiro poderia acessar programas e ações de políticas públicas direcionadas à referida população.



Segundo Jesus e Jesus (2014) a comunidade se constituiu a partir de processos de posse e também por compra e venda de terrenos. Os primeiros fundadores foram Ovídio, Francino, Felix e Inculto. Sr Ovídio foi o responsável por medir os terrenos do que hoje passou a denominar-se Vila Juazeiro. Conforme os Jesus e Jesus (2014), Sr. Ovídio trabalhava na Delegacia de Terras.

Segundo ele havia uma terra documentada que era de Dona Antônia Teixeira, filha do senhor Jardimino, segundo o relator ela herdou de seu pai a qual ela vendeu e também por doação algumas partes a algumas pessoas e, passava documentos tipos recibos, mais ainda havia casos que nem recibo as pessoas recebiam pois não se preocupavam com isso (Jesus e Jesus, p.19, 2014).

Havia também próximo a esse território uma fazenda de café com cativo onde negros tinham sido escravizados. João Américo, que chegou a viver 100 anos, era filho de filho de Catarina da Penha, senhora reconhecida na região. A Catarina da Penha tinha marcas de ferro pelo corpo decorrente de eventos associados ao período de escravidão. João Américo também carregava consigo marcas desde período histórico (Jesus e Jesus, 2014). João Américo viveu até o ano de 2015 em Vila Juazeiro, sendo uma referência de memória e história.

No Extremo Sul da Bahia, em geral, os negros chegavam em navios que atracavam no município de Caravelas. Estes ficavam em fazendas da região ou eram direcionados para outros estados, especialmente, para a região do Norte de Minas Gerais. Em seus relatos, entre os moradores de Vila Juazeiro é comum se ouvir que a população negra que originou a Vila Juazeiro chegou, em sua maioria, por Caravelas.

O trabalho referenciado neste artigo “Mulheres Quilombolas de Vila Juazeiro: memória, trabalho e educação familiar” é de Núbia dos Santos Américo de Jesus e Edmundo de Jesus. Núbia é bisneta de Catarina da Penha e neta de João Américo. Conforme a autora, Catarina teve 24 filhos.

A Aurelina Américo, umas das filhas de Catarina, afirmou em entrevista que seus pais vieram em um grupo da África em navios negreiros. A responsabilidade de Catarina era de cuidar das crianças, embora não se saiba se dos senhores ou dos escravos. Embora negra, Catarina tinha a cor da pele mais clara e ninguém entendia o que ela dizia, provavelmente a sua língua de origem era o iorubá. A comunicação ocorria por meio de gestos. De acordo com sua neta Aurelina, Catarina era a única parteira da região e era nagô com indicativos de práticas iniciáticas. Catarina morreu aos 124 anos.



Como na maioria das comunidades quilombolas do Brasil, a principal atividade econômica está associada à agricultura e “lida com a terra”³, sendo o grupo familiar a unidade de referência. A agricultura familiar, associada à comercialização em feiras regionais e locais são em grande parte realidade nas famílias de Vila Juazeiro desde sua origem.

Segundo Jesus e Jesus (2014, p.24) é possível observar a participação de mulheres no trabalho agrícola, sendo a agricultura a maior responsável pelo sustento das famílias.

(...) fazem suas quitandas onde vendem pamonhas, moquecas de polvilho, bolos, beijus, azeite de dendês, amendoim torrados e amendoim cozido, pé-de-moleque, queijada e produtos comercializados in natura como quiabos, maxixes, batatas, abóbora. A partir do protagonismo das mulheres da comunidade, tendo como ajudantes seus companheiros ou filhos, são cultivados outros produtos para ser vendidos. Existe significativa variedade de produtos agrícolas tais como melancia, maracujá, mamão, coco dentre outros, que se comercializam fora da comunidade, em outros municípios circunvizinhos e até mesmo para outros estados.

Conforme Magalhães (2017, p.1) o Extremo Sul da Bahia, região de localização de Vila Juazeiro, preservou uma estrutura, majoritariamente, agrária de base familiar até a década de 1970. A partir daí um projeto de desenvolvimento econômico da região fortaleceu uma coalização entre Estado e empresas de papel e celulose. A política econômica e o projeto de desenvolvimento territorial que se deu foi baseado no setor privado de grande porte, capital intensivo, indústrias localizadas, latifúndio e monocultura de eucalipto. Ainda conforme a autora, com a instalação da BR 101 na região, as dinâmicas e mudanças territoriais também se intensificaram.

Neste projeto de desenvolvimento territorial pautado, sobretudo, na valorização e crescimento econômico em detrimento de um posicionamento que visa o desenvolvimento social, não cabe qualquer reflexão ou ação que traga para a frente das possibilidades de desenvolvimento, grupos como as populações quilombolas. Já que estes estariam na contramão do desenvolvimento em larga escala, latifundiária e monocultura. Diante desse cenário, as populações que se concentravam em modos de produção de subsistência e, de modo familiar, como as comunidades quilombolas, continuam sendo, um agente intruso em seu próprio território para planejar, executar e avaliar ações de desenvolvimento local.



A partir de 1988, com a Constituição Federal, o que Magalhães (2017) denomina de agentes territoriais desafiantes (movimentos de luta pela terra, indígenas e quilombolas), estão ancorados em uma base legal para demandarem e se fortalecerem diante das empresas e do estado por um desenvolvimento que se dê com base na diversidade e pluralidade das produções da agricultura local, contra a intensa concentração fundiária e baixa diversidade de produtos. Magalhães (2017) chama atenção que além da Constituição de 1988 dois fatores se somaram: as políticas socialdesenvolvimentistas nacionais e a implementação de instâncias de governança local que puderam fortalecer nas pautas de discussões e ações, propostas e caminhos concorrentes para o desenvolvimento da região. Esse movimento, não se deu e ainda não se dá com ausência de conflitos de interesses.

Cerqueira Neto (2009) afirma que ainda nos primeiros anos do século XXI no Extremo Sul da Bahia a produção de eucalipto ainda se destaca quanto aos índices econômicos da região. Contudo, o autor defende que outras atividades também têm se destacado. São elas, o turismo, a pecuária, a produção de café e cana-de-açúcar. Nas áreas de plantio de eucalipto e cana-de-açúcar estão concentrados um maior número de conflitos com movimentos sociais e organizações não-governamentais.

Para finalizar essa primeira seção ficam algumas indagações: que espaço e poder, seja simbólico e/ou físico, tiveram grupos de populações negras que mantêm relações específicas com a terra, de parentesco e de culturas próprias, nas políticas de desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia? Conforme brevemente explanado nos parágrafos anteriores, as políticas de desenvolvimento da segunda metade do século XX do estado da Bahia e do governo federal elegeram um modelo de desenvolvimento que excluía a diversidade, pluriatividade, agricultura familiar e arranjos locais. O modelo de desenvolvimento, anterior a Constituição de 1988, atuava de modo a potencializar que grupos excluídos pudessem se constituir enquanto grupo identitário?

Nesta direção, a identidade étnica, as tradições, a cultura, as relações de parentesco, as relações com a terra da Comunidade de Vila Juazeiro eram inseridas nas políticas públicas de desenvolvimento regional? A resposta parece notória. As políticas estatais pareciam atuar para minar os processos de (re)elaboração de processos identitários.

E por que falar de contexto de desenvolvimento e disputas de poder no Extremo Sul da Bahia no tocante à identidade e ao pertencimento de uma comunidade? Primeiramente, porque, como falado na primeira parte deste texto, os discursos estão ancorados num



contexto socio-histórico. Analisar os discursos é inseri-los em esferas da história e das relações sociais. Em segundo lugar, porque comunga-se que neste artigo das perspectivas que entendem que identidade não é uma categoria de análise que está ali inerte esperando ser descoberta e ressuscitada. Identidade não é algo que é, mas algo que está sendo sempre. A identidade é viva e está em relação direta com as práticas diárias e as relações de poder numa sociedade (Hall, 2005; Hall, 2016; Hall, 2003; Ennes e Marcon, 2014).

Entrelaçando caminhos: identidade, pertencimento e políticas públicas na Comunidade de Vila Juazeiro

Identidade não é uma categoria nova nas ciências sociais e humanas. O contrário disso. E é exatamente por ser há algum tempo visitada e revisitada que parece estar esgotada. Esse não é o posicionamento deste trabalho. Segundo Ennes e Marcon (2014, p.275) “O esgotamento se explica, ao menos em parte, pelo seu caráter escorregadio e de difícil definição e, também, pela inflação de significados e usos atribuídos ao termo”.

A categoria de análise identidade torna-se frágil quando ela é naturalizada e se busca algo de essencial e inerte em suas dimensões. Identidade é um fenômeno social. E como todos os fenômenos sociais está articulada com as relações do poder nas sociedades e entre os grupos sociais. Ela está em transformação sempre. E talvez, é comum cair na armadilha de que se a identidade está sempre em transformação, não é identidade.

Ennes e Marcon (2014) destacam a dimensão política da identidade.

Desse modo, é frequente observamos abordagens sobre a identidade que, ao invés de ressaltarem a análise sobre sua dimensão política, aquela que possibilita a sua evidência como fenômeno social e que está na própria origem do debate sobre cultura, acabam por naturalizá-la. Nossa proposta é de crítica aos usos essencializadores e naturalizadores do termo identidade e estabelecimento de parâmetros analíticos para compreendermos o que passamos a denominar neste texto de dinâmicas de hierarquização e transgressão social (Ennes; Marcon, 2014, p.277).

Quando se entende que a identidade está permeada por dimensões políticas, pode-se assumir a plausibilidade de que as políticas públicas afirmativas e territoriais direcionadas às comunidades quilombolas possuem alguma interferência sobre a identidade da Comunidade de Vila Juazeiro.



Hall (2005) é um dos autores contemporâneos que pensa e problematiza o sujeito, a cultura e identidade no campo das ciências sociais. Isso se dá num contexto em que se afirma que a sociedade tem passado por transformações, gerando uma crise da identidade. O autor ao se referir à identidade, faz questão de separar as velhas identidades e o seu papel, das novas identidades na pós-modernidade e suas atribuições.

São três as concepções de identidade em que os sujeitos estão circunscritos conforme Hall (2005). Há o sujeito do Iluminismo: o indivíduo guiado pelas capacidades da razão. Há o sujeito sociológico: o indivíduo que está no mundo moderno e que não é independente, já que é formado pela relação que tem com os outros. Por fim, o autor apresenta o sujeito pós-moderno: indivíduo sem identidade fixa, ocasionando assim, as reflexões acerca da crise de identidade.

Não é intenção neste trabalho dizer em qual a concepção de identidade a Comunidade Vila Juazeiro está localizada. Isso pode se dá em outra circunstância. O que é importante, é entender que as reflexões sobre a identidade na Comunidade de Vila Juazeiro fazem parte de grandes debates sobre a identidade e estudos culturais na sociedade contemporânea. Dessa maneira, contribui-se para que as perspectivas de estudos culturais também sejam pautadas na região do Extremo Sul da Bahia. É notório que se assume aqui, conforme dito nos parágrafos anteriores, que a identidade é relacional, ou seja, está inserida nas práticas de poder. Correndo o risco de parecer uma afirmativa muito rasa, acredita-se que os processos identitários de Vila Juazeiro estejam transitando entre o indivíduo sociológico e o indivíduo pós-moderno.

Importa lembrar que dentre algumas possibilidades das relações socio-históricas no Extremo Sul da Bahia em que Vila Juazeiro está inserida, abordou-se o modelo e as políticas públicas de desenvolvimento tanto do governo federal quanto do governo estadual. A lógica destas políticas era excludente quanto às populações que demandassem por arranjos locais de produção e valorização da agricultura familiar e diversidade produtiva em oposição ao latifúndio e monocultura, no Extremo Sul, especialmente, a plantação de eucalipto.

A comunidade de Vila Juazeiro pode ser pensada no contexto dessa lógica excludente. Através de entrevistas semiestruturadas podemos perceber um tanto desta lógica. Segundo Fernanda Américo, ex presidente da Associação Quilombola de Vila Juazeiro, a experiência das crianças da sua geração trazia elementos importantes que seriam fun-



damentais para o debate acerca do “ser quilombola”. Embora ainda não tivessem conceitualmente essa categoria como algo elaborada e, muito menos a identidade quilombola enquanto norte.

Segundo a entrevistada, o acesso ao antigo ginásio – correspondentes hoje ao Ensino Fundamental II – não eram disponíveis nas terras da Vila Juazeiro. Desta forma, para continuar estudando os jovens da comunidade precisavam ser deslocados a sítios vizinhos e a outras municipalidades nas quais a presença destes gerava certo incômodo. Os habitantes da Vila Juazeiro eram vistos como elementos estranhos, pois, eram todos negros retintos e com uma baixa variação de sobrenomes. Naquele momento, diante da estranheza causada pela sua presença e a violência, acabavam fortalecendo os laços entre os membros da comunidade. O debate sobre serem ou não quilombolas provavelmente não os alcançava de maneira intensa por diversos fatores. Provavelmente a ausência de políticas públicas voltadas a essas comunidades somadas aos estereótipos negativos construídos contra essas comunidades adormeceram os debates naquele momento. Outros problemas, como a dureza da vida e o acesso a condições mínimas de sobrevivência, deveriam ser mais urgentes do que a questão da identidade quilombola.

O primeiro resultado de uma política pública aqui interpretado como gatilho para que a Comunidade de Vila Juazeiro se percebesse enquanto comunidade quilombola foi o seu processo de reconhecimento legal enquanto tal. Nas falas dos entrevistados, pode-se notar que a identidade quilombola não era uma questão entre aquele grupo. Não que existisse ausências de processos discriminatórios que comunidades que já se afirmavam quilombola vivenciassem. A questão é que não havia ainda, até o reconhecimento legal, essa pauta de maneira mais explícita e reflexiva dentro da comunidade. O que era vivenciado ainda não existia um nome. Ribeiro (2017) destaca que os processos vivenciados pela população negra só passam a existir e a ter forma e conteúdo, quando se é dado nome ao que se vive. Antes disso há uma invisibilização destes processos.

Fernanda Américo, primeira presidente da associação quilombola, detalha como se deu o processo de reconhecimento legal. Os secretários de saúde e de educação do município de Ibirapuã iniciaram o diálogo com a comunidade de Vila Juazeiro. Até então, a comunidade nunca havia ouvido falar em identidade quilombola. Os secretários iniciaram o processo por meio de levantamento de informações e pesquisas. Além disso,



mantiveram diálogo junto à representantes dos governos federal e estadual. Segue abaixo a fala de Fernanda Américo.

Eles passaram a ir a comunidade e fazer pesquisas na comunidade. Um dia pede para fazer reunião e convida as pessoas mais velhas da comunidade. Essas pessoas vieram para a reunião e começaram a contar essa história. Gravaram registraram a ata e a levaram para Salvador. Com fotos, depoimentos das pessoas. hoje elas só existem em memória. essas pessoas nem existem mais. A comunidade nem sabia o que era comunidade quilombola. Aceitou por conta das propostas que viriam para a comunidade. ele falou se a comunidade fosse reconhecida enquanto comunidade quilombola... que nós na época nem sabíamos o que era isso., e que o governo ajudava muito a comunidade...que tinha um projeto que era bom para a comunidade... que vinha vários recurso... e que nós que tava abandonado... e a gente aceitou. Na realidade a gente aceitou por causa das propostas que ele falou que vinha para a comunidade. Mas a gente não sabia exatamente o que era ser quilombola. Ninguém tinha assumido a identidade. A associação que tinha era de produtores locais. Outro dia a gente recebe uma ligação. Fernanda, a comunidade de Juazeiro foi reconhecida como quilombola. Eles foram buscar a certidão e a Fundação dos Palmares não aceitou. Precisava ser alguém da comunidade e não eles. Daí escolhemos a Núbia para buscar a certidão. Daí visitamos outras comunidades para criar o estatuto da associação (Américo, Fernanda, 2018).

A Fernanda relatou que a partir do início do processo de reconhecimento, pessoas da comunidade procurou se apropriar do que era comunidade quilombola e organizar momentos, como seminário, para que todos pudessem se integrar às novas perspectivas. Durante a entrevista, foi indagado a alguns entrevistados como tinha sido a receptividade das pessoas de maneira geral em relação à agora serem reconhecidas como Comunidade Quilombola. O que, em geral, se ouviu durante as entrevistas é que havia e, ainda há, o receio de que agora fossem sofrer ainda mais com a discriminação de sua população na região. Afinal, o que a sociedade da região pensava sobre isso? Mesmo antes do reconhecimento legal, há relatos, por exemplo, de que quando estudantes nas escolas da vizinhança, os jovens moradores de Vila Juazeiro deveriam sempre estar juntos, já que eles tinham “algumas coisas e comportamentos estranhos”.

Após o reconhecimento legal, uma nova festa entrou no calendário de festas tradicionais da comunidade, a Festa da Consciência Negra, em 20 de novembro. Durante as entrevistas todos incluíram essa festa entre as mais importantes. É um indicativo que a comunidade abraçou e tem se apropriado aos poucos das reflexões sobre a identidade negra e quilombola. Fernanda, ainda no cargo de presidente da Associação, durante 4



anos pode se dedicar ao fortalecimento desses momentos em que a identidade negra pudesse ser pautada. Além da Consciência Negra, há na comunidade as festas de São Sebastião, em no mês de Janeiro e a festa dos Mouros e Cristãos em maio.

A aquisição de um trator foi uma relevante conquista para a comunidade de Vila Juazeiro que foi possibilitada a partir do reconhecimento enquanto comunidade quilombola. Dada a atividade agrícola entre as pessoas, o trator era uma necessidade constante. Já que o trator colabora muito no trabalho com a terra. A aquisição do trator contribuiu muito para amenizar a resistência daqueles que ainda eram contrários à questão quilombola. Contudo, essa questão ainda não é unânime na comunidade.

No ano de 2018 a Associação concorreu ao edital Bahia Produtiva do estado da Bahia e foi selecionada junto com outras comunidades no Extremo Sul da Bahia. O Bahia Produtiva lançou pela primeira vez um edital específico para comunidades quilombolas e comunidades indígenas. Essa foi uma conquista de movimentos sociais em diálogo com o governo estadual para que as comunidades tradicionais tivessem acesso ao financiamento de atividades rurais. Além do financiamento, as comunidades terão apoio técnico na consecução do plano de ação.

O governo do Estado da Bahia firmou empréstimo entre o Estado e o Banco Mundial para que a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR pudesse executar a seleção de comunidades territoriais para execução de projetos de desenvolvimento em todo o estado, segundo as regiões de identidade territorial.

De acordo com a CAR, o Bahia Produtiva tem financiado (sem reembolso) subprojetos de inclusão socioprodutiva e de abastecimento de água e saneamento domiciliar, de interesse e necessidades das comunidades de baixa renda da Bahia. Os autores deste artigo atuaram como equipe técnica de apoio via projeto de extensão do IFBAIANO para que a Associação da Comunidade de Vila Juazeiro pudesse concorrer ao edital.

No decorrer de reuniões a própria comunidade levantou problemas imediatos com as respectivas opções de solução. Nessas reuniões a população local definiu que concorreriam ao edital com a proposta de compra de um caminhão e a construção de uma casa de embalagem. Segundo os moradores, há uma perda significativa na venda da produção agrícola local por meio da negociação com atravessadores. Com o caminhão próprio eles poderiam se inserir em feiras regionais e distribuir a produção em outros



municípios com mais facilidade. Poderiam, por exemplo, participar de editais em instituições educacionais por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que determina um percentual de compra da agricultura familiar.

A compra do caminhão e a construção da casa de embalagem ainda está em fase de implantação, não sendo possível ainda afirmar quais serão as potencialidades dessa atividade no futuro da comunidade para a (re) elaboração de suas identidades. É possível dizer que o levantamento de dados, concorrência e seleção da comunidade foram relevantes como meios de integração (e também de conflitos) entre os moradores, mas também de fortalecimento de que o fato de serem uma comunidade quilombola contribui para se oportunizarem e melhorarem a qualidade de vida da comunidade.

Considerações finais

Deve-se perceber que a trajetória dos indivíduos somadas as políticas públicas foram fundamentais no processo de construção de um debate acerca da identidade quilombola e os usos desta com instrumento para melhoria da qualidade de vida e de acesso a um conjunto de ações que promovam maior dignidade e segurança jurídica para os espaços ocupados por esses povos. A identidade na Vila Juazeiro é uma elaboração complexa que envolve políticas públicas, relações endógenas e exógenas e a história da própria localidade.

As relações de poder engendradas por meio das políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico no território onde está localizada a comunidade quilombola de Vila Juazeiro apresenta-se como fator essencial ao desvelamento e integração de processos identitários daquele grupo social. Percebe-se que um posicionamento mais inclusivo, participativo e descentralizador dos governos federal e estadual remete à mudanças de posturas entre os cidadãos de Vila Juazeiro.

Notas

¹ Para observar esse tema com maior cuidado, sugerimos a importante leitura do texto a seguir. Lara, Silvia Hunold . Legislação sobre escravos africanos na América Portuguesa, Madrid, Fundación Histórica Tavera, 2000, 703 pp

² Sobre essa questão ver: Gonçalves, L. A. O. Negros e educação no Brasil. In.: Lopes, E. M. T., Faria Filho, L. M. e Veiga, C. G. (Orgs.) 500 anos de educação no Brasil. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.p.337

³ Termo utilizado no dia a dia da comunidade.



Referências bibliográficas

Cerqueiro Neto, Sebastião Pinheiro Gonçalves. Do isolamento regional à globalização: contradições sobre o desenvolvimento no Extremo Sul da Bahia. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe, 2009.

Ennes, Marcelo Alario; Marcon, Frank. Das identidades aos processos identitários: repensando conexões entre cultura e poder. Sociologias, Porto Alegre, 2014.

Hall, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Rio de Janeiro, 2005.

Hall, Stuart. Da diáspora: identidades e medições culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

Hall, Stuart. Cultura e representação. Rio de Janeiro: Ed.PUC-Rio: Apicuri, 2016.

Magalhaes, Clarissa. Acordos de terras no Extremo Sul da Bahia – novos espaços de governança local e os desdobramentos sobre a questão agrária territorial. Anais do XXXI Congresso ALAS, Las Encruzilhadas abiertas de América Latina. 2017.

Orlandi, Eni Puccinelli. Análise do discurso - princípios e procedimentos. Campinas, Pontes, 1999.

Reis, João José. Quilombos e revoltas escravas no Brasil. Revista USP, São Paulo, 1996.

Ribeiro, Djamila. O que é lugar de fala? Belo Horizonte: Grupo Editorial Letramento: Justificando, 2017.



A vida na beira da estrada: Vulnerabilidade social dos *beiradeiros* do sul da Bahia, Brasil.

Oneide Andrade da Costa

Resumen

No Brasil, nas últimas décadas milhares de pessoas e famílias foram retiradas da situação de pobreza e exclusão social. No entanto, este gigantesco avanço social não foi capaz de alcançar os diversos espaços e grupos sociais postergados de participação cidadã e de políticas públicas distributivas. É o caso dos *beiradeiros*, famílias de agricultores de beira de estrada que ocupam as faixas laterais de terra de propriedade da União às margens da BR-101 no município de Teixeira de Freitas, BA. Neste sentido, o artigo tem o objetivo de analisar os fatores e as condições estruturais e históricas que permitem a emergência e reprodução dessa nova categoria de agricultores, cujos estudos são escassos. A metodologia utilizada recai sobre a aplicação de questionários socioeconômicos para 150 famílias ao longo de 34 km da referida rodovia. Os dados e informações colhidas pelo questionário permitem discutir as origens sociais dessas famílias, os motivos pelos quais ocuparam a margem da rodovia, o nível de vulnerabilidade social em que vivem e o acesso às políticas públicas. Os resultados da pesquisa indicam que são pessoas da região que foram excluídas dos processos de acumulação e da cidadania e que encontraram nas beiradas da rodovia a oportunidade de ter acesso à terra. Conclui-se que tais famílias constituem uma nova categoria analítica no âmbito da questão agrária no país, e vivem numa situação de extrema vulnerabilidade social e que como consequência constroem um modo de vida *sui generis*.

Palavras clave

Vulnerabilidade social; *Beiradeiros* do sul; Bahia; Brasil.

Introdução

Iniciamos o presente artigo a partir de uma reflexão feita por uma filósofa feminista e mulher negra sobre políticas públicas, afirmando que o avanço mais profundo da democracia requer que as políticas públicas tenham um foco nas populações em maior vulnerabilidade social. Mas, que, para isso, é importante e até mesmo necessário: nomear. Dar nome a essa população, pois, “se não se nomeia uma realidade, nem sequer serão pensadas melhorias para uma realidade que segue invisível” (Ribeiro, 2019, p. 41). E nomear é exatamente um dos objetivos dessa pesquisa. Queremos dar nome a uma



população que é invisível aos olhos do Estado e que, por essa razão, não acessam políticas sociais de proteção social e de políticas de promoção social.

Assim, damos o nome de *beiradeiros*, às famílias de lavradores, meeiros, antigos colonos, agricultores e trabalhadores rurais que possuem a posse de faixas de terra de domínio da União, nas beiras das rodovias federais. Na pesquisa em andamento que ora apresentamos foram entrevistadas 68 famílias que residem ao longo dos 26 km da BR-101 que corta o município de Teixeira de Freitas, BA. 97% das famílias pesquisadas são de agricultores que cultivam urucum, feijão, milho, pimenta do reino e frutas diversas. É essa relação com a terra que nos permite caracterizar os *beiradeiros* como um novo tipo de posseiro. O *beiradeiro* é um posseiro que tomou posse de uma faixa de terra de rodovia. Como posseiros de um novo tipo, de uma nova época, não são diferentes dos posseiros que a questão agrária brasileira produziu e continua a reproduzir ao longo dos séculos.

A categoria posseiro tem uma longa história, e está diretamente vinculada à formação do campesinato e a questão agrária brasileira, isto é, ao tipo ou modelo de ocupação, posse e distribuição das terras, bem como às transformações nas relações sociais trabalhistas de produção: com se produz, de que forma se produz (Silva, 1981, p. 5). Historicamente, as origens dos posseiros remontam ao período colonial, cujo direito de propriedade era exclusivo de quem tivesse sangue limpo. Os posseiros foram os precursores da pequena propriedade camponesa. “A princípio, as invasões limitavam-se às terras de ninguém nos intervalos entre as sesmarias, depois orientara-se para as terras devolutas e, não raramente, para as áreas internas dos latifúndios semi explorados” (Guimarães, 1964, p. 102). Sob o regime de sesmarias estavam excluídos do direito de propriedade os índios, que até o início do século XVII era escravo reduzido à condição de peça, e os filhos de branco sem pureza de sangue, os bastardos. Além desses dois grupos de excluídos, um terceiro grupo veio engrossar a massa de pessoas que eram interdidas do direito da propriedade: os excluídos do sistema de Morgadio, que determinava que a herança seria transmitida ao filho varão primogênito. Esse sistema que durou até 1835 fazia dos outros herdeiros uma espécie de agregados do patrimônio herdado com base na primogenitura. Contudo, o Morgadio “não impedia a abertura de novas fazendas e a constituição de novas propriedades mediante simples ocupação e uso da terra”. A ocupação fazia parte do processo de obter uma sesmaria. “O futuro sesmeiro ocupava antes a terra, abria sua fazenda e só assim se credenciava para obter



a concessão e a legitimação da sesmaria. O emprego útil da terra era a base da legitimação” (Martins, 1981, p. 33). Cumprido esse requisito e sendo branco de puro sangue o título de sesmeiro era concedido. No entanto, o mestiço ou bastardo pobre podia abrir a sua fazenda, ocupar a sua posse, mas devido ao fato de ser impuro de sangue dificilmente conseguiria uma sesmaria, ou seja, não se tornava proprietário de terras. Essa é a origem histórica dos posseiros. A condição de posseiro diz respeito à relação jurídica com a terra, a pessoa tem a posse, mas não tem o domínio sobre a mesma, o título da propriedade. Os posseiros são o resultado de um mecanismo racial e político excludente de acesso legítimo à terra.

Sob esse mecanismo de exclusão da propriedade da terra por ser índio, mestiço ou bastardo, ainda que fosse branco, os posseiros em muitos casos se tornavam agregados dos sesmeiros. Se por um acaso as terras de uma sesmaria se sobrepusessem às terras de um posseiro, este ficaria subjugado ao proprietário da sesmaria, e permaneceria nas terras dependendo da vontade do sesmeiro. Segundo Martins (1981, p. 35), “a concessão da sesmaria tinha precedência legal sobre direitos de posseiros. Não era raro o fazendeiro encontrar, no território de que se tornara sesmeiro, posseiros instalados com suas roças e seus ranchos. Dependia, portanto, do fazendeiro aceitar ou não a permanência desses posseiros como agregados”. No caso de decidir expulsá-los, o fazendeiro estava obrigado a indenizá-los apenas pelas benfeitorias, como determinaria a Lei de Terras de 1850. Como agregados, os direitos dos posseiros eram uma concessão dos fazendeiros, “como uma questão privada e não como questão pública” (Martins, 1981, p. 35).

Desse modo, sob a vigência desse mecanismo de exclusão da propriedade da terra, inicialmente pela pureza de sangue e a partir da Lei de Terras (1850), pelo poder financeiro, foi se constituindo uma diversidade enorme de categorias que conformam o campesinato brasileiro, cuja característica principal é estar excluído do acesso à propriedade da terra. São os colonos da região cafeeira de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná. Os meeiros que são trabalhadores que se ocupam de todo o trabalho, e reparte com o dono da terra o resultado da produção espalhados por todo o país. O dono da terra fornece o terreno, a casa e, às vezes, um pequeno lote para o cultivo particular do meeiro e de sua família. Trabalhadores avulsos, agregados, posseiros, quase todos vivendo como “morador de favor” nas propriedades dos fazendeiros. A resultante final dessa configuração é uma enorme pobreza no campo. A pobreza era decorrente do fato de que pra-



ticamente não havia dinheiro nas relações de trabalho entre as categorias acima elencadas e o fazendeiro. O agregado, o posseiro, o meeiro, o colono eram e ainda são extremamente pobres. A relação com os fazendeiros é essencialmente de troca de serviços e produtos por favores. Numa fazenda de café, por exemplo, ao agregado cabia a tarefa de formar nova fazenda, o que significava desmatar a mata, preparar a terra, plantar o café e ao final das primeiras colheitas receber “um pequeno pagamento em dinheiro correspondente ao número de cafeeiros formados”, em troca do direito de plantar entre os cafeeiros os gêneros de que necessitava (Martins, 1981, p. 39). Daí, portanto, os “moradores de favor” se caracterizarem como produtores de gêneros alimentícios para a reprodução de sua família.

Contudo, a partir dos anos de 1950 em diante tem início uma revolução tecnológica no campo, também chamada de industrialização da agricultura (Silva, 1981), modernização conservadora (Guimarães, 1977), ou modernização da agricultura (Wanderley, 2015). Basicamente, esse processo significou “a subordinação da atividade agrícola às exigências dos setores dominantes da indústria e do capital financeiro, que se traduziu, fundamentalmente, pela adoção de máquinas, equipamentos e insumos de origem industrial nos processos da produção agrícola” (Wanderley, 2015, p. S028). As consequências desse processo foi a expulsão massiva dos camponeses residentes no interior das grandes propriedades, que passaram a ser contratados apenas nos momentos de necessidade de trabalho, como na plantação ou na época da colheita.

Com diferenças regionais acentuadas esse processo ocorreu praticamente em todo o território nacional. Todas as regiões do país nas décadas de 1960 e 1970 foram, de alguma forma, afetadas pelo processo de modernização do campo e pelas políticas desenvolvimentistas em curso que incentivam a industrialização do país à época, com milhares de camponeses sendo expulsos das terras que ocupavam. E não foi diferente aqui na região do extremo sul da Bahia, que no início dos anos de 1970 se integrava de maneira mais efetiva à região sudeste por intermédio da pavimentação da BR-101. Nesta perspectiva, o argumento mais geral da pesquisa em curso é que os *beiradeiros* que vivem hoje às margens da BR-101, são filhos e netos de camponeses expulsos da terra, em virtude do processo de valorização e concentração de terras ocorrido na região do extremo sul da Bahia, decorrente da anexação da região ao mercado consumidor do sudeste como fornecedora de produtos primários, sobretudo, madeira e carne bovina, bem como do avanço da modernização da agricultura que chega na região ainda na



década de 1960. Não restou a essas famílias, senão o recurso de ocupar faixas de terras à beira das rodovias para a sua reprodução e sobrevivência.

No entanto, o objetivo do presente artigo é fazer um breve diagnóstico do perfil das famílias pesquisadas e, ao mesmo tempo, um balanço do acesso dessa população às políticas sociais de proteção e promoção social. A justificativa da pesquisa reside no fato de que se trata de uma população invisível aos olhos do Estado, sequer irá ser recenseada em 2020 conforme informação do IBGE. A invisibilidade dessa população traz consequências graves para seus membros, em termos de saúde, educação e assistência social, sobretudo, para as crianças. Neste sentido, pergunta-se: qual o perfil socioeconômico dos *beiradeiros* de Teixeira de Freitas, BA? Eles têm acesso às políticas sociais existentes no país? Quais são as suas maiores carências? Quais os motivos que levaram a ocupar as terras à margem da rodovia? Essas são as perguntas que o artigo pretende responder. Para tanto, o trabalho está dividido em três seções além dessa introdução. Na primeira seção, discute-se brevemente o sistema de proteção brasileiro com ênfase nas políticas sociais que afetam diretamente aos *Beiradeiros*. Na segunda seção, são analisados os dados da pesquisa em diálogo com as perguntas acima dispostas. Por último, são apresentadas as conclusões do trabalho.

O Sistema de Proteção Social Brasileiro

Na atualidade, as políticas sociais no Brasil estão organizadas em dois grandes grupos, a saber: 1. As políticas de proteção social: saúde, previdência e assistência social, isto é, a seguridade social. 2. As políticas de promoção social: educação, cultura, qualificação profissional, agricultura familiar, habitação, mobilidade urbana, entre outras. Nesse grupo estão incluídas ainda as políticas transversais, aquelas que visam a proteção e a promoção de indivíduos e minorias sociais: são as políticas para a igualdade de gênero e racial, para jovens, para idosos, etc (Menicucci & Gomes, 2018).

A previdência social é um seguro que substitui a renda do trabalhador-contribuinte quando este se aposenta ou perde a capacidade de trabalho por motivo de doença, acidente de trabalho, maternidade, morte ou reclusão. Ela é obrigatória para todos os trabalhadores urbanos e rurais, embora haja uma diferença entre os trabalhadores do setor privado e servidores públicos das três esferas de governo. Os trabalhadores da iniciativa privada e os contribuintes individuais (empresários e autônomos, por exemplo), desde que contribuam para o regime estão organizados sob o Regime Geral de Previ-



dência Social (RGPS). É o regime jurídico que abarca a população em geral. Os servidores públicos, os militares e os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União estão vinculados a outros regimes próprios, com regras e requisitos diferenciados.

O segundo componente da política de proteção social é a saúde. A Constituição de 1988 assegurou a saúde como direito universal e igualitário entre os cidadãos, rompendo com a política meritocrática anterior que vinculava a assistência à saúde a inserção do indivíduo no mercado de trabalho. Desse modo, para institucionalizar a nova política de saúde foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), e regulamentado pela Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. O SUS é responsável pela cobertura de aproximadamente 75% da população brasileira, sobretudo, a que está vivendo nas piores condições de vida e, portanto, de saúde. O SUS foi organizado como o foco na atenção básica à saúde. Para esse objetivo foram criados em 1991 e 1994, respectivamente, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), e o Programa de Saúde da Família (PSF), que foram fundidos em seguida. O PSF é uma unidade básica de saúde que está localizada numa área geográfica (bairros) mais próxima dos cidadãos, e é responsável pelo acompanhamento de um número limitado de pessoas que residem na respectiva área. Esse programa tem como objetivo organizar a Atenção Primária à Saúde (APS), com base na integração entre usuários e comunidade. Em 2011, o PSF foi reconceituado e passou a se chamar Estratégia Saúde da Família (ESF), como medida de valorizar e reorientar o sistema para a atenção básica. No âmbito da ESF foi criado, em 2003, o Programa Brasil Sorridente, com o objetivo de expandir as equipes de saúde bucal.

O terceiro componente que compõe a seguridade social brasileira é a assistência social. O processo de institucionalização do marco legal da nova política de Assistência Social no país teve início logo após a promulgação da Constituição, com a participação dos movimentos sociais organizados. Assim, em 1993 foi instituída a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Em 2004, instituiu-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por intermédio da Resolução nº 145, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que também estabelece o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implantado em 2005. Todas essas legislações deram organicidade e concretizaram o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefício que se estruturaram em Redes de Proteção Básica e Especial.



O SUAS é o sistema que organiza os serviços de Assistência Social e articula os três níveis de governo a fim de colocar em prática e financiar o PNAS. Desse modo, as ações da Assistência Social são divididas em dois grandes blocos que operam por intermédio de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que se expressam em dois sistemas, a saber: o sistema de **Proteção Social Básica (PSB)**, sob a responsabilidade dos executivos municipais com repasses do governo federal, estadual e municipal. Esse sistema engloba as ações consideradas de baixa complexidade voltadas para a prevenção de situações de risco social, por meio do fortalecimento dos laços familiares e comunitários em territórios geográficos determinados com base em indicadores socioeconômicos. Nesses territórios estão implantados os **Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)**. O sistema conta ainda com o serviço de **Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAINF)**, e de **Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEF)**. No âmbito da proteção básica há o benefício de complementação de renda do **Programa Bolsa Família (PBF)**, e o **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. O BPC é um benefício garantido na Constituição de 1988, regulamentado pela LOAS e implantado desde 1996. Trata-se de um benefício destinado a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas portadoras de deficiente incapacitante para a vida independente e para o trabalho, cuja renda familiar per capita for inferior a um quarto do salário mínimo. Esse benefício atende a um público em acentuada situação de vulnerabilidade social.

O segundo sistema é o de **Proteção Social Especial (PSE)**, a cargo dos executivos estaduais e municipais no caso de municípios de médio e grande porte. Esse sistema é responsável por ações de média e alta complexidade, e está voltado para o atendimento de famílias ou indivíduos com direitos violados, por intermédio de serviços como: População em Situação de Rua; Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Abordagem Social; Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviços de Acolhimento; Medidas Socioeducativas; Calamidade Pública, e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O segundo grupo de políticas sociais são as políticas de promoção social e, dentro delas, estão as políticas transversais que são ações com o objetivo de proteção, promoção e inclusão social, sobretudo, com foco na redução da pobreza e das desigualdades e são voltadas para minorias sociais e populações tradicionais.



O combate á pobreza e a redución das desigualdades sociais são os objetivos centrais das políticas transversais de protección e promoción social. Neste sentido, desde os anos de 1990 verifica-se um esforço enorme de combate a pobreza e à fome, quando surgem os primeiros programas de transferência condicionada de renda (Bolsa escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás), que foram unificados no Programa Bolsa Família. O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, criado pelo governo federal brasileiro em 2003 direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza e assim garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Para terem acesso ao programa, as famílias precisam cumprir alguns requisitos, a exemplo de aderirem ao Cadastro Único e que todas as crianças em idade escolar devem estar frequentando a escola. Atualmente, o programa é gerido no âmbito federal pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), todavia é descentralizado no que diz respeito à execução, pois tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução e o pagamento é realizado pela Caixa Econômica Federal. No eixo da inclusão produtiva rural, o Plano Brasil Sem Miséria fortaleceu e redimensionou o **Programa Luz para Todos**, do Ministério das Minas e Energia e criou o **Programa Água para Todos**, sob a coordenação do extinto Ministério de Desenvolvimento Regional. Em 2012, ainda com o objetivo de erradicar a extrema pobreza foi criado o **Programa Brasil Carinhoso**, com a finalidade de prover atenção integral às crianças, sobretudo, na primeira infância, com ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil, com o aumento de vagas em creches para crianças de 0 a 48 meses.

O perfil socioeconômico dos *Beiradeiros* de Teixeira de Freitas, BA

Os *Beiradeiros* de Teixeira de Freitas estão localizados ao longo de 26 km de extensão, seguindo pela rodovia BR-101 na direção norte até o limite com a próxima cidade, Itamaraju, ambas no estado da Bahia. Os dados e informações socioeconômicas aqui apresentados são oriundos de entrevistas realizadas, a partir de um questionário estruturado contendo 60 questões, que resultou na elaboração de um banco de dados com o suporte do programa de análise estatística SPSS.

A tabela I mostra o perfil étnico-socioeconômico estratificado dos *Beiradeiros* de Teixeira de Freitas participantes do estudo.



VARIÁVEIS	Total N= 68	%
SEXO		
Masculino	41	60,3
Feminino	27	39,7
IDADE		
18 a 25 anos	0	0
26 a 33 anos	4	5,8
34 a 41 anos	12	17,6
42 a 50 anos	9	13,23
51 a 60 anos	14	20,58
Acima de 60 anos	12	17,6
ESTADO CIVIL		
Solteiro	15	22,1
Casado/convivente	46	67,6
Divorciado/Separado	4	5,9
Viúvo	3	4,4
ESCOLARIDADE		
Sem instrução	18	26,5
Ensino Fundamental incompleto	40	58,8
Ensino Fundamental completo	5	7,4
Ensino médio incompleto	2	2,9
Ensino médio completo	2	2,9
Superior Incompleto	1	1,5
RENDA		
Até 1 salário mínimo	37	54,4
Mais de 1 até 2 salários mínimos	5	7,4
Mais de 2 até 3 salários mínimos	1	1,5
Mais de 3 a 5 salários mínimos	1	1,5
Sem Renda	24	35,3

Tabela 1. Perfil socioeconômico dos Beiradeiros de Teixeira de Freitas, BA.

Fonte: Pesquisa sobre os Beiradeiros, GPECS/UFSB, 2019.

Conforme observamos na Tabela I, entre os entrevistados houve predominância de indivíduos do sexo masculino (60,3%). Em relação à idade dos *Beiradeiros*, verificamos maior frequência na faixa etária de 51 a 60 anos (20,58%), seguida da faixa de 34 a 41 anos (17,66%). Sobre o estado civil, a maioria declarou-se casado(a) ou convivente (67,6%). No que diz respeito a escolaridade, as opções ensino fundamental incompleto e sem instrução constituíram as maiores frequências (58,6% e 26,5%, respectivamente). Sobre os rendimentos, mais da metade declarou viver com renda de até um salário mínimo (54,4%). Destacamos, ainda que ocorreu uma frequência significativa quanto à opção “sem renda” (35,3%).

Esta sequência de dados permite identificar através dos fatores apresentados que se trata de uma categoria de predominância masculina, casados, com idade acima dos 34 anos que não completaram o ensino fundamental ou apresentam ainda um alto índice de analfabetismo.



VARIÁVEL	TOTAL N=68	%
CASAS COM CRIANÇAS		
Sim	20	69,1
Não	47	29,4
Não Respondeu	1	1,5
CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM IDADE ESCOLAR		
Nº DE CRIANÇAS	Nº DE CASAS	
1	11	29,7
2	12	32,4
3	8	21,6
4	3	8,1
5	1	1,5
6	1	1,5
7	1	1,5

Tabela 2. sobre a existência de crianças nas casas ou ocupações.

Fonte: Pesquisa sobre os Beiradeiros, GPECS/UFSB, 2019.

A seguir, as tabelas III e IV apresentam informações sobre crianças e adolescentes, idade escolar, o meio de transporte utilizado para frequentarem a escola, além de dados sobre participação no programa bolsa família.

VARIÁVEIS	Total N= 68	%
AS CRIANÇAS FREQUENTAM A ESCOLA?		
Sim	29	42,6
Não	4	5,9
Não Respondeu	22	32,4
Não soube responder	13	19,1
AS CRIANÇAS ESTÃO FAZENDO ENSINO FUNDAMENTAL		
Sim	26	38,2
Não	5	7,4
Não Sabe	22	32,4
Não respondeu	13	19,1
MEIO DE TRANSPORTE USADO PARA IR À ESCOLA		
Próprio	3	10,3
Transporte Escolar	25	86,2
Nenhum dos Dois	3	3,4
CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA		
Sim	23	69,7
Não	10	30,3

Tabela III. Dados escolares x benefícios sociais correlatos

Fonte: Pesquisa sobre os Beiradeiros, GPECS/UFSB, 2019.

As tabelas II e III demonstram que dos 68 entrevistados, 20 afirmaram haver crianças na residência (29,41%). 42,6% dos Beiradeiros afirmaram que as crianças frequentam a escola, sendo que 33,8% estão cursando o ensino fundamental.

Os dados coletados indicam também que das crianças que estudam, 36,8% são usuárias de transporte escolar. Importante salientar que os entrevistados 33,8% afirmaram



que as crianças recebem o “bolsa família”, enquanto 50,8% não responderam ou não souberam responder.

No decorrer das entrevistas, é perceptível que há muita desinformação sobre o programa bolsa família, quais as exigências legais para participação no programa, o que é coadunado pela baixa escolaridade dos pais.

Alguns mencionam que já tentaram inscrever as crianças, mas muitas vezes a falta de um ou outro documento exigido leva a desistência pela obtenção do benefício, o que agrava ainda mais a situação de pobreza.

VARIÁVEL	N (68)	%
FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA		
Poço ou nascente na posse	39	57,4
Poço ou nascente fora da posse	17	25
Água da chuva armazenada	1	16,2
Outra forma	1	1,5
EXISTÊNCIA DE BANHEIRO DENTRO DE CASA		
Sim	45	36,8
Não	43	63,2
UTILIZAÇÃO DE SANITÁRIO OU BURACO PARA DEJEÇÕES FORA DA CASA		
Sim	37	58,7
Não	26	41,3
Não sabe	2	
Não responder	3	
LANÇAMENTO DO ESGOTO		
Fossa Séptica	5	8,9
Fossa Rudimentar	45	80,4
Vala	3	5,4
Rio	1	1,5
Outro	2	2,9
ENERGIA NO DOMICÍLIO		
Sim	43	63,2
Não	25	36,8
FORMA DE ENERGIA		
Gerador	1	2,3
Placa Fotovoltaica	12	27,9
Do vizinho	7	16,3
Da Fazenda Vizinha	23	53,5
VISITA DE AGENTE DE SAÚDE		
Sim	20	29,4
Não	44	64,7
Não sabe	2	2,9
Não respondeu	2	2,9
CADASTRO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE		
Sim	58	85,3
Não	9	13,2

*Tabela 4. Acesso a serviços básicos (água, energia, saneamento, saúde)
Fonte: Pesquisa sobre os Beiradeiros, GPECS/UFSB, 2019.*



No que diz respeito ao acesso dos *Beiradeiros* de Teixeira de Freitas, das 68 ocupações visitadas, apenas 25 possuem banheiro dentro de casa (36,8%). Quando perguntados sobre se utilizavam sanitário ou buraco para dejeções fora da casa, a resposta foi positiva para 54,4% dos entrevistados, sendo 80,4% responderam que os dejetos são lançados em fossa rudimentar.

Sobre o acesso à água, não há abastecimento de água através de encanamento pela empresa autorizada para este serviço, assim como não há rede coletora de esgoto. A coleta de água é realizada em poço ou nascente dentro da posse em 39 casas, 57,4%, enquanto 17 entrevistados buscam água fora da morada.

Quanto ao acesso à energia, 25 entrevistados informaram não haver energia na casa (36,8%), enquanto 43 ocupações têm alguma fonte de energia elétrica. Das casas com energia, 23 acessam energia elétrica por concessão do fazendeiro das proximidades, mas é importante frisar que essa permissão não se dá de forma gratuita. Esse acesso é realizado mediante pagamento mensal, onde o proprietário ou gerente da fazenda informa qual é o valor correspondente e o grupo de *Beiradeiros* que se utilizam daquela fonte de energia, que se dividem e se mobilizam para pagar o valor informado. Há ainda 12 pessoas (27,9) que conseguiram instalar placa fotovoltaica e conseguem converter energia solar em elétrica, mas nem sempre a energia advinda desta fonte é suficiente para proporcionar o funcionamento de aparelhos domésticos convencionais como geladeira e televisão. Apenas um entrevistado mencionou ter um gerador de energia.

Depreende-se a partir dos dados apresentados acima que o acesso à água, recurso essencial para a reprodução humana, é realizado de forma precária e a constatação da existência de fossas rudimentares próximas aos poços construídos para coleta de água pressupõem que existe grande possibilidade de contaminação da água da qual se abastecem esses moradores, o que pode trazer sérios riscos à saúde dos mesmos.

No que se refere ao acesso ao sistema único de saúde, 20 entrevistados informaram que recebem visita de agente de saúde (29,4%), enquanto 44 questionados apresentaram resposta negativa. Daqueles que mencionaram receberem a visita do profissional, todos mencionaram o mesmo positivamente um nome, "Rogério", que seria o agente destacado para exercer seu ofício neste perímetro considerado "rural" e seria lotado no posto rural II, que fica na zona urbana, no centro de Teixeira de Freitas. Apesar da pesquisa identificar que 85,3% dos entrevistados possuem o cartão do Sistema Único de



Saúde, critério preferencial para acesso à rede pública de saúde no Brasil, os *Beiradeiros* relatam que o acesso é difícil e demorado.

Quando os *Beiradeiros* são questionados sobre os motivos de terem vindo se instalar na beira da rodovia, as justificativas demonstram a vulnerabilidade em que se encontravam mesmo antes de fazerem essa mudança. A maioria justifica a falta constante de emprego ou mesmo trabalho (mesmo quando não há registro em carteira de trabalho). A situação involuído para a degradação, subsistência, impossibilidade de pagar aluguel e buscam na zona rural o sustento tirado dos frutos da terra, além de paz e sossego, que, segundo eles, a zona urbana não proporciona mais, só violência, insegurança e um “sufocamento” entendido subliminar.

Algumas frases e declarações espontâneas entre uma pergunta e outra se tornam emblemáticas: “*se eu vim pra rua, eu morro*”- entrevistada n.º 37; ou como o entrevistado n.º14 “*só sairia daqui se desse zebra*”; assim como o entrevistado n.º 9 “*Rua não quero mais nem no sonho*” e o n. 4 “*todo mundo comprou um direito pra sair da rua*”, além do entrevistado n.º 13 que traduz muito bem esse desejo predominante quando diz “*O local da paz é a roça*”. A maioria absoluta identifica-se como rural, 95,6% dos entrevistados e declaram que só gostariam de sair daquele local se fosse para outro situado também na roça.

Reflexões finais

A ausência do Estado como provedor de políticas públicas e sociais é evidente no cotidiano dos *Beiradeiros* da BR 101 em Teixeira de Freitas. Algumas dessas políticas são justamente a realização de serviços determinados e reconhecidos pelo próprio Estado como inerentes à garantia de condições mínimas de sobrevivência com dignidade para cada cidadão, como fornecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica e mesmo quando o Estado tenha delegado obrigações como essas para permissionários, a exemplo de concessionárias de energia, é preciso fazer valer o seu direito de concessora exigindo que tais instituições devem exercer sua função social.

Essa situação destoa completamente do sistema de proteção social ao qual o Brasil vem implementando numa evolução constante desde o início do século XX, passando por instituir garantias trabalhistas, direitos individuais e sociais, construindo um conjunto de legislações para proteção dos cidadãos, seja com direitos, mas também com deveres.



A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988 e aclamada como “constituição cidadã” traz em seu art. 5º os direitos e garantias constitucionais. O §2º do mesmo artigo preconiza que esses direitos expressos na carta magna, assim como os direitos sociais elencados no art. 6º como educação, saúde, assistência aos desamparados não excluam outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, além de aderir a tratados internacionais nos quais a República Federativa do Brasil seja signatária. Além disso, a constituição brasileira é norteada por princípios como é o caso do princípio da dignidade da pessoa humana e sendo o Brasil denominado um Estado Democrático de Direito.

Apesar de todo esse arcabouço jurídico estatal, a população à beira da rodovia BR 101 nas proximidades de Teixeira de Freitas está distante de perceber em seu dia a dia a “mão do Estado” como protetor e provedor do bem-estar social. A contrário disso, os *Beiradeiros* experimentam todos os dias os dissabores da invisibilidade política e social, entregues à própria sorte à margem da sociedade na beira do caminho.

Referências

- Guimarães, Alberto Passos. Quatro Séculos de Latifúndio. São Paulo: Editora Fulgor, 1964.
- Guimarães, Alberto Passos. O complexo agroindustrial. Revista Reforma Agrária, ano 7, n. 6, nov./dez. 1977.
- Martins, José de Souza. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.
- Menicucci, Telma; GOMES, Sandra. Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e a Experiência Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.
- Silva, José Graziano. O que é Questão Agrária. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1981.
- Wanderley, Maria de Nazareth Baudel. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S025-S044 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015.



Sistema de necesidades humanas de población urbana y rural que ha acudido a los instrumentos de focalización para ser beneficiario de la política social chilena.

Sabrina Barriga Ávila

Resumen

Actualmente Chile se encuentra en una situación de alta convulsión social. El 18 de octubre del 2019 comenzó una serie de revueltas que ha evidenciado la desigualdad en el país y la debilidad de los vínculos de la institucionalidad con los sujetos.

En este escenario, la política social juega un rol muy importante. Actualmente Chile posee una política social focalizada. La problemática central de esta política social estaría centrada en las dificultades de re-producción de los individuos “pobres”. En este sentido, los lineamientos institucionales relacionados a la política social se encontrarían dirigidos a la superación de la pobreza.

Palabras clave

Necesidades humanas; Población urbana; Política social chilena.

Al respecto, el estudio que se presenta, busca dar cuenta de los resultados de una investigación que indagó en los discursos que la población urbana y rural que ha acudido a los instrumentos de focalización para ser beneficiario de la política social chilena tiene sobre el sistema de necesidades humanas.

Para visibilizar el sistema de necesidades se consideraron los espacios de producción de práctica social de las sociedades capitalistas de Boaventura de Sousa Santos y las necesidades existenciales del enfoque de necesidades en un contexto de desarrollo a escala humana de Max Neef. Es decir, los espacios: cotidiano, de la producción, de la ciudadanía, de la comunidad, de consumo y el espacio mundial, en términos de requerimientos de “ser”, “hacer”, “tener” y “estar”, que corresponden a las categorías existenciales de la teoría de desarrollo a escala humana.

Los enfoques clásicos sobre necesidades las sitúan en el espacio cotidiano por un parte, vinculadas a la subsistencia material, y en relación a la tenencia de bienes. Al respecto, los enfoques presentados buscan abrir la discusión y dar cuenta de que los postulantes a beneficios del Estado comprenden las necesidades humanas en términos más complejos, por un lado, y por otro, que los escenarios urbano y rural no actúan de



modo opuesto en términos de las dimensiones que contienen sus sistemas de necesidades, con diferencias únicamente basadas en la intensidad de los satisfactores considerados, sino que también presentan diferencias que superan la dicotomía.

La estrategia de focalización de la política social se fundamenta en la pobreza, la cual es entendida como "...una magnitud absoluta de carencias" que invisibiliza el escenario de desigualdades desde la cual se gesta esta construcción.

Como ya se ha mencionado, la pobreza se ha comprendido fuera del campo de las relaciones entre grupos y entre sujetos, definiéndose a partir de "...una magnitud absoluta de carencias" (Martínez & Palacios, 1996, pág. 8), que invisibiliza el escenario de desigualdades desde la cual se gesta esta construcción. Al profundizar en las carencias, es que la discusión filosófica se centra en las necesidades humanas.

Si bien se han utilizado diversos enfoques para poder entender las necesidades humanas, desde los años 80' se han desarrollado líneas que intentan abrir la discusión más allá de la comprensión de las necesidades como falta de condiciones materiales, que permitan abordar la complejidad humana.

Desde estos enfoques, se han entendido las necesidades "en una relación dialéctica entre capacidades y libertades" (Hopenhayn, 2006, pág. 2), que suponen al "ser humano como un ser libre y digno que forma su propia vida en cooperación y recíprocamente con otros" (Nussbaum, Las mujeres y el desarrollo humano, 2002, pág. 72), y que, desde un enfoque crítico al relativismo cultural, abren el espacio a la consideración de necesidades universales con satisfactores particulares.

Tomando en consideración el enfoque de la teoría de Desarrollo a Escala Humana de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, se optó por utilizar la matriz de necesidades y satisfactores para identificar, desde una perspectiva amplia, las diferencias y similitudes que expone la categorización de discursos urbanos y rurales del país.

Para ello, se tomó en cuenta el nuevo paradigma de desarrollo rural para el siglo XXI (ODEPA, 2018), que busca superar la linealidad histórica que configura la dualidad urbano-rural, que considera lo urbano como "la cristalización de las formas sociales que caracterizan el capitalismo liberal" (Oliva Serrano, 1995, págs. 54-55) versus lo rural, entendido como lo "no urbano".



La metodología empleada correspondió a una de tipo cualitativa, que plantea el carácter activo del investigador, en tanto su rol se enfoca a construir el conocimiento, “a partir de una problematización histórica y un posicionamiento axiológico que le permite recortar la realidad a estudiar y abrirse hacia lo indeterminado” (Cornejo, Albornoz, & Palacios, 2016). Lo cual implica, por una parte, asumir una posición crítica respecto a la construcción del conocimiento, y por otra, el carácter abierto e inacabado del mismo.

Se realizaron 12 focus groups, 6 en contextos urbanos; 3 en la comuna de Independencia y 3 en la comuna de El Bosque, y 6 en el contexto rural; 3 en la comuna de Pichidegua y 3 en la comuna de Alhué. Los informantes correspondieron a demandantes de instrumentos de la política social, segmentados en 3 grupos según puntaje de corte de la ficha de protección social; Personas con menos de 4.000 puntos en FPS (Puntaje Bajo), personas entre 4.000 y 11.000 puntos en FPS (Puntaje Medio) y personas con más de 11.000 puntos en FPS (Puntaje Alto), esta información fue levantada durante el año 2013, en el contexto de un espacio de discusión abierto por la Fundación para la Superación de Pobreza, a fin de instalar demandas respecto al proceso de postulación y adjudicación (o rechazo) a la obtención de beneficios sociales. Este proceso fue efectuado con el propósito de proponer mejoras y reformas al instrumento de focalización, las que fueron efectuadas en el año 2015, con la instauración del Registro Social de Hogares en términos de formato, pero con continuidad de la funcionalidad y objetivos del instrumento.

En este contexto surgió el interés por ahondar en términos más filosóficos respecto a las demandas, como necesidades y satisfactores, de los postulantes.

Cabe señalar que los resultados permitieron apreciar, una amplia mención de necesidades y satisfactores, es decir, no se concentraron en un solo ámbito, sino que estas afectan de forma sistémica a las personas que los mencionan como aspectos relevantes de su vida.

En relación a las similitudes de los esquemas urbano y rural, en ambas matrices se presenta una distribución amplia, que abarca la mayoría de las categorías existenciales (ser, tener, hacer, estar) y las categorías axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación e identidad).

Respecto a la Subsistencia, en ambos contextos se releva la importancia de contar con necesidades básicas, entre las que se menciona la inaccesibilidad a la salud pública y



privada, en el acceso a la salud pública, se presenta la falta de profesionales de la salud en el servicio público, mientras que la inaccesibilidad a la salud privada estaría determinada por el alto costo que implica, imposible de pagar. También destaca la importancia de los remedios como bienes de primera necesidad y la importancia de los servicios básicos como agua y luz.

Además, se menciona que, en términos de acceso a salud, pero también en la limitación de aspectos menos prioritarios, la espera e inestabilidad resultan ser una constante, esto principalmente por los bajos ingresos que perciben las familias, que impide el desarrollo de la autonomía y toma de decisiones. Los bajos ingresos serían bajos para quienes trabajan, pero también para quienes se encuentran pensionados, quienes ven amenazada su capacidad para reproducirse.

En relación a cómo se encuentran, en ambos casos, se destaca la importancia de adquirir una vivienda con el pasar del tiempo de forma autónoma, dado que este mecanismo implica la mediación de entidades crediticias que los excluyen cuando se considera el factor edad, por el alto riesgo que implica el no-pago. La no tenencia de una vivienda, pone en riesgo la posibilidad de sustentar el pago de una mensualidad (arriendo) y con ello, de tener un lugar para vivir.

En relación a la Protección, tanto el contexto urbano como rural coinciden en la postergación que implica el cuidado de un miembro familiar, esto porque la sociedad asume que cada persona sólo se hace cargo de sí, lo que limita las posibilidades de ascender individualmente en tanto la protección, por voluntad u obligación, contempla tiempo, recursos económicos y soporte emocional.

El cuidado de un miembro familiar contempla la tenencia de hijos y cuidado de familiares por problemáticas de salud, ambos casos afectan no de forma particular a miembros de la familia, sino que ejercen un impacto de forma sistémica.

Además, en este mismo ámbito, se señala que el instrumento de focalización no refleja las condiciones de necesidad, y por ende no beneficia adecuadamente a los más vulnerables, resultando inútil para quienes no pueden cubrir sus necesidades básicas. Ante este escenario, se mantiene un determinado estado de protección en el tiempo presente para ser prendado por el futuro, mediante el endeudamiento como estrategia de vida continua, para evitar desatender problemáticas que pongan en riesgo la subsistencia.



Al ahondar en la necesidad de Afecto, el buen trato como una necesidad desde la institucionalidad resulta ser un aspecto común para el contexto urbano como el rural, así como la percepción de indiferencia respecto a quienes requieren ayuda, principalmente entendiendo esta situación como personas con problemas de salud, especialmente de tercera edad, perfil que se identifica con el abandono familiar.

Finalmente, al pensar en “estar” en afecto, la privacidad resulta ser primordial como espacio de autonomía y desarrollo, el cual aparece ligado a los ciclos de vida; es más necesario en la medida que las personas aumentan de edad, desde que entran en la adolescencia.

Por otra parte, respecto a la necesidad de Entendimiento, se evidencian estrategias para la obtención de beneficios, que refieren a la adecuación de parámetros de vulnerabilidad para el acceso a beneficios.

Además, existen apreciaciones comunes respecto a la educación; respecto a las credenciales universitarias y su impacto en el mercado laboral, y en la necesidad de contar con un entorno familiar que facilite la autonomía individual de los jóvenes, ya que esta etapa sería propicia para efectuar dicha actividad.

En el ámbito de la Participación, tanto el contexto urbano como en el rural, aparece el conflicto por justicia en la distribución de beneficios sociales efectuados a través de los instrumentos de focalización. Este conflicto pone el foco en el “otro”, el cual debe cumplir con requerimientos normativos y conductuales para la obtención de beneficios, producto de la competencia que implica distribuir recursos limitados, independientemente de la demanda de estos.

En el ámbito del Ocio no se presentaron similitudes.

Mientras que, en la necesidad de Creación, los informantes de ambos contextos coincidieron en la comprensión de crear vinculada al ámbito laboral, entendiendo la satisfacción de tenencia de creación mediante la disponibilidad de “armas” de trabajo, como recursos para la generación de ingresos.

Respecto a la Identidad, la pobreza surgió como un perfil que se entiende como una construcción emergente desde las faltas, con la que se identifican.



Se realiza la distinción; la condición objetiva de faltas materiales conflictúa y convive con la “vergüenza de pedir”, en tanto la afectación de las faltas materiales individuales se concibe de modo distinto a la evidencia pública de esta falta.

Por otra parte, en ambos contextos se coincide con un creciente proceso de desclasamiento ligado al consumo material, el cual identifican en “otros” de forma negativa. Al respecto, la identificación más que con el consumo, se relaciona con la pertenencia al entorno laboral, como trabajadores que producen y se “ganan” el dinero dignamente.

Otro aspecto que es relevante en el ámbito de la identidad, corresponde a la consideración del tramo etario, ya que los ciclos de vida estarían vinculados a necesidades, así como a satisfactores acordes a estas. En este sentido, además de una oferta de beneficios acorde a tramos etarios, se contempla un mayor soporte para la tercera edad, ya que el envejecimiento acarrea problemáticas de salud como un gasto ineludible e impostergable.

Finalmente, respecto a la Libertad, existe consenso en el hecho de que la falta de condiciones materiales constituye una falta de libertad, especialmente de aquellas que amenazan la supervivencia de los sujetos.

Por otro lado, existe una crítica la focalización, que obliga a competir a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, potenciando la necesidad de validación como carente, es decir, el instrumento no goza de legitimidad, lo que permite que quienes se encuentren en una posición más crítica respecto a este, generen estrategias subversivas para la adquisición de beneficios.

Al respecto, se demanda por igual la necesidad de requerimientos universales, basados en las premisas; lo básico es lo justo, la educación debe ser un derecho y la vivienda debe ser un derecho. Como derecho se entiende el acceso, quizá por eso no aparezca con tanta fuerza la demanda por salud como derecho, puesto que existe el acceso a atención médica, la problemática de la salud se vincula a mejorar las condiciones para una atención apropiada.

Respecto a las expectativas no cubiertas del Estado, existe de forma similar en el contexto urbano como en el rural una crítica a los “amiguismos” y “pitutos”, como estrategias desarrolladas mediante la facilitación de recursos, de forma desigual, entre sujetos de condición homogénea, que propicia la polarización de la desigualdad social.



Finalmente, otro aspecto que aparece, resulta ser el cambio de satisfactores; primarios y lujos en el tiempo; el ser humano emerge y se desarrolla en un contexto influenciado por sus pares y la distribución de recursos, y con ellos se re-produce, de ahí la importancia de considerar este aspecto en la política social.

Ahora bien, en relación a las diferencias, es posible mencionar la cobertura de la alimentación en el entorno rural, mientras resulta ser un aspecto no cubierto en el entorno urbano.

Además, mientras las afecciones a la salud serían un problema tanto en el contexto urbano como en el rural, quienes habitan en contextos urbanos señalan una mayor importancia de esta temática; en tanto estos problemas amenazarían directamente la subsistencia de las personas, ya que, al no poder trabajar, no pueden acceder a alimentarse y, por ende, incide en las posibilidades de reproducción, aspecto que no ocurre del mismo modo en contextos rurales.

Otras diferencias giran en torno al trabajo; y al carácter de los trabajos que deben tomar aquellas personas en situación de vulnerabilidad; intensos físicamente y de tipo informal, y muchas veces ilegal, siendo altamente inestable para las necesidades del contexto.

Además, dadas las diferencias paisajísticas; mientras las demandas de seguridad del entorno se sitúan en el hogar en el ámbito rural, aludiendo a condiciones de la vivienda aptas para soportar cambios climáticos, en el sector urbano se centran en el espacio urbano, apelando a la contaminación, seguridad, y hacinamiento como criterios que inciden en la calidad de vida, el cual tendría un gran impacto en las condiciones de vida, esto mismo se desenvuelve como preocupaciones que atañen a los urbanitas; aspecto del barrio y percepción de seguridad, seguridad del entorno cuando crecen los niños, educación como espacio de seguridad y percepción de un entorno pobre, con falta de acceso a servicios.

Por otra parte, en relación a la dimensión “Afecto”, el entorno urbano denota carencias de lazos ciudadanos que propicien la cooperación. Además de existir, al igual que en el contexto rural, una percepción de indiferencia entre sujetos, en el contexto urbano se visibiliza una transversalidad de esta indiferencia en el espacio público e instituciones de salud y autoridades, y dada esta diferencia, se gestan distancias con la posible asistencia a otras personas, producto de la desconfianza de un potencial aprovechamiento.



Respecto al ámbito urbano, se han desarrollado estrategias conscientes y bien medidas respecto a estrategias de subversión de los instrumentos de focalización de forma colectiva y organizada, caso diferente del entorno rural, donde no existen estrategias sociales para ello. Principalmente se desarrollan estas subversiones para el acceso a educación, relevando la importancia que tiene la educación, en el acceso a educación superior, como herramienta para emerger de la pobreza y las dificultades que se presentan en el acceso a esta.

En este sentido, las estrategias del mundo urbano consideran la asociación y organización como parte de una estrategia colectiva local para la mejora de condiciones de vida, mientras que el entorno rural entiende como soporte las relaciones de tipo más “mecánica”; pequeña comunidad y familiares.

A pesar de que el entorno urbano cuenta con presenta de vínculos ciudadanos fuertes, también existen conflictos de alta intensidad que no se presentan en sectores rurales; distancia con migrantes latinoamericanos producto de una convivencia cercana que los obliga a enfrentarse y con los cuales no se reconocen.

El ocio también resulta ser un aspecto que se entiende de forma diferente en los entornos urbanos respecto de los rurales; mientras en los urbanos la demanda de ocio se vincula a libertad de acción, en tanto existe oferta de servicios de diversión, en el ámbito rural la demanda se entiende como el acceso a nuevas experiencias, entendiendo esta falta de oferta. Se enfoca el problema en el grupo etario de los jóvenes, quienes, dadas las inquietudes de exploración propias de la edad, suelen vaciar sus necesidades de ocio con satisfactores que los evaden, como el alcohol. Por otra parte, si bien ambos espacios consideran en la dimensión “Creación” la importancia de producir, en el ámbito rural estaría puesto el foco sobre la voluntad individual como motor de creación, mientras en el sector urbano estaría enfocada en la utilidad y funcionalidad de la creación como demanda.

Además, otro aspecto que llama la atención es la situación de la tercera edad en ambos contextos respecto al ámbito laboral, mientras en el entorno urbano suele ser un grupo inserto, en el contexto rural, suele ser un grupo que no participa activamente.

Finalmente, en relación a la Libertad, el ámbito rural señala que satisfactores que se consideran necesarios desde la institucionalidad, la que piensa en el espacio urbano, no lo son en el contexto rural, como los refrigeradores. Ya que existe disponibilidad de



alimentos continua, no se considera este un problema para los habitantes. Y que, sin embargo, la disponibilidad de transporte sí lo es para el contexto rural, que depende de este para acceder a todo tipo de servicios; de salud y educación, entre otros.

Por otro lado, entre los aspectos que afectan la libertad del contexto urbano, se cuentan aspectos que tensionan a los sujetos de forma continua y los limitan en su percepción de libertad de acción, que se manifiesta en la sensación de (in)seguridad, entendida como preocupación por su integridad y capacidad de reproducción.

Reflexiones Finales

Las similitudes y diferencias en torno a los entornos urbano y rural, evidencian que existen grandes similitudes en términos de comprensión del mundo y consideración de satisfactores para la cobertura de necesidades.

Respecto a sus diferencias, es posible dar cuenta de que, si bien existen aspectos que se presentan como opuestos, también se presentan focos de interés distintos, e independientes un contexto del otro.

En términos generales, tanto los contextos, urbano como rural dan cuenta de lo complejo que resulta satisfacer la necesidad de subsistencia, a través de la imposibilidad de mantener la integridad física y mental, puesto que la atención de salud pública y privada no cuenta con las condiciones necesarias para ser considerada “de calidad”.

Sin embargo, existen focos distintos en ambos contextos, que configuran escenarios no comprensibles bajo un esquema de oposición; el entorno urbano presenta un contexto de alta conflictividad social que convive con estrategias colectivas para la superación de condiciones de vulnerabilidad, vinculados a la identificación de sujetos con los cuales se reconocen y con aquellos que no, en base a aspectos de tipo cultural y de formas de vida. Este escenario impulsa la centralidad de la seguridad y educación como aspectos de este contexto, y la necesidad de apoyo institucional para la cobertura de necesidades que no pueden cubrir y les impiden la autonomía; como acceso y empleos con salarios más elevados, alimentación, y aseguramiento de protección de familiares en situación de vulnerabilidad o baja autonomía, como familiares con afecciones de salud (enfermos y ancianos) y niños (con servicios como sala cuna y establecimientos educacionales en los que se resguarde su integridad física y mental y se propicie el desarrollo integral de las potencialidades de los niños).



Mientras, el entorno rural centra el foco en la necesidad de vivienda, contar con transporte para el acceso a servicios de salud y diversificación de actividades de ocio que propicien el desarrollo integral de las potencialidades de los niños.

A modo de cierre, y como herramienta de sistematización de la información, es posible identificar que, el contexto urbano posee una mayor conflictividad social producto de la distribución de poder que el rural, pero en ambos se presentan tensiones que afectan los espacios de producción de práctica social que define Boaventura en las sociedades capitalistas.

En relación a lo cotidiano; el ámbito urbano presenta tensiones en torno al barrio como espacio de in(seguridad), así como tensiones de género respecto a la identificación de las (ir)responsabilidades en el rol protector de los hijos. Mientras en el ámbito rural solo se presenta esta segunda tensión.

Respecto al espacio de producción; tanto en el ámbito rural como urbano, la necesidad de contar con servicios que habiliten a los trabajadores y los exoneren del cuidado de sus hijos para producir. Sin embargo, en el espacio urbano, se conflictúa con las condiciones laborales, lo que empuja a los trabajadores a optar por fuentes de ingreso informales e ilegales.

Entorno al espacio de la ciudadanía, en ambos espacios se presenta un desencanto respecto a la supuesta "igualdad" existente en un sistema político democrático, en tanto existen estrategias de distribución de recursos que no circulan de forma homogénea, sino que se concentran en determinados segmentos sociales. Sin embargo, en el entorno urbano existen tensiones respecto a la atención a servicios públicos, los que no tienen un componente de buen trato.

Respecto al espacio de la comunidad, existen configuraciones de poder en el entorno urbano que aluden a estrategias colectivas locales como subversiones del poder, con alta presencia de empoderamiento territorial, lo cual ocurre de modo similar en el entorno urbano, pero con un foco centrado más que en la pertenencia al territorio, en la pertenencia a la comunidad. Sin embargo, existe una mayor tensión en el entorno urbano respecto a las formas de cooperación que no tengan en común una alta homogeneidad como grupo social, donde el caso más claro resulta ser la aversión a vivir en contextos que consideren una alta heterogeneidad cultural, que se consolida en una alta presencia de migrantes latinoamericanos.



Por último, en relación al espacio de consumo, en ambos contextos se visibiliza el conflicto que ejerce la pertenencia y el consumo en la identificación de los “otros” pertenecientes a sus comunidades, que altera la consideración de los satisfactores que conforman el imaginario colectivo de entendidos como “necesarios”.

Bibliografía

Cornejo, R., Albornoz, N., & Palacios, D. (2016). Subjetividad, realidad y discurso entre el determinismo estructuralista y el construccionismo social. *Cinta de Moebio*, 121-135 .

Hopenhayn, M. (2006). Los nuevos desafíos de la política social en América Latina: una visión panorámica. CEPAL.

Martínez, J., & Palacios, M. (1996). Informe sobre la decencia. Santiago: Ediciones SUR.

Nussbaum, M. (2002). Las mujeres y el desarrollo humano. Barcelona: Herder.

Nussbaum, M., & Sen, A. (1993). The quality of life : a study prepared for the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of the United Nations University. Oxford: Oxford University Press.

ODEPA. (2018). Desarrollo Rural Oficina de Estudios y políticas Agrarias.

Oliva Serrano, J. (1995). Mercados de trabajo y reestructuración rural : una aproximación al caso castellano-manchego (Serie Estudios ed.). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Obtenido de <https://bit.ly/3dhY55g>



Adolescentes em conflito com a lei: Relações de poder, estigmatização e políticas públicas.

Amanda Boaventura Lima

Guilherme Souza Peixoto

Silvio Cesar Oliveira Benevides

Resumo

Este artigo aborda os adolescentes em conflito com a lei: relações de poder, estigmatização e políticas públicas a partir da seguinte pergunta: como os adolescentes em conflito com a lei estão reagindo a partir de uma discussão sobre a aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto no Município de Conceição do Coité (BA)? Por isso, o objetivo geral concentra-se em analisar como a execução dessas medidas atuam na constituição desse sujeito através de conceitos foucaultianos: o poder disciplinar e a biopolítica, assim como o processo de estigmatização abordado por Goffman e a violência simbólica sinalizada por Bourdieu. O tema se justifica porque além de pretender contemplar a área acadêmica social, problematiza a natureza das políticas públicas de acolhimento e a ressocialização deste público. Trata-se de pensar como a prática – a medida em meio aberto- constituem esses corpos e as subjetividades desses sujeitos, mas que nas entrelinhas pode estar buscando nada menos que o controle sobre esta população. O artigo está dividido em 04 partes. A primeira é a introdução, onde está o tema, problema, objetivo e justificativa. A segunda é o referencial que mostra as principais características da adolescência, do processo de estigmatização e das políticas públicas. Em seguida, são abordados os resultados e discussões e as considerações finais. Quanto à metodologia, o estudo apresentou uma abordagem qualitativa que se constitui como um fenômeno que é construído pela subjetividade humana e pelos significados culturais e afetivos, particulares e coletivos. Espera-se, por fim, que esta pesquisa contribua com um maior conhecimento da realidade dos envolvidos para que haja mais acolhimento e menos preconceito com os mesmos e, conseqüentemente inclusão social, qualificação e acompanhamento psicossocial.

Palavras chave

Estigmatização; Ressocialização; Medida socioeducativa; Adolescentes.

Abstract

This article addresses adolescents in conflict with the law: power relations, stigmatization and public policies from the following question: how adolescents in conflict with the law



are reacting from a discussion on the application of measures socio-educational partners in open environment and the birth of the Project Resume in the Municipality of Conceição do Coité (BA)? Therefore, the general objective is to analyze how the execution of these measures act in the constitution of this subject through Foucaulian concepts: disciplinary power and biopolitics, as well as the stigmatization process addressed by Goffman and the symbolic violence signaled by Bourdieu. The theme is justified because it intends to contemplate the social academic area, as well as as as public policy its main objective is the reception and resocialization of this public. It is about thinking about how practice – the measure in the open environment and the project in question – constitute these bodies and subjectivities of these subjects, but that between the lines may be seeking nothing less than control over this population. The article is divided into 04 parts. The first is the introduction, where is the theme, problem, objective and justification. The second is the reference that shows the main characteristics of adolescence, the process of stigmatization and public policies. This study will present a qualitative approach that constitutes itself as a phenomenon that is constructed by human subjectivity and cultural and affective, particular and collective meanings. It is expected that this research will contribute to a greater knowledge of the reality of those involved with the project so that there is more reception and less prejudice with them and, consequently social inclusion, qualification and psychosocial monitoring.

Keywords

Biopolitics; Re-socialization; Socioeducative measure; Adolescents.

A Holanda está fechando presídios porque lá eles procuram a fonte do crime. O problema foi drogas? Tratam o vício. É agressividade? Dão gestão da raiva. É dívida? Consultoria de finanças. Desemprego? Educação e trabalho. Ai aqui torturam esperando que o cara saia educado daqui há 08 anos (Luiz Guilherme Prado, 2018).

Introdução

A adolescência é um período de transformações na vida do ser humano. Além das alterações nas características físicas, o sujeito ainda se depara com mudanças hormonais, psicológicas e podem estar vulneráveis a diversos fatores associados a comportamentos de risco. Ao pensar a problemática do adolescente como infrator, necessariamente é preciso refletir o risco, levando em consideração a cultura na qual está inserido, assim como analisar as relações de poder e estigma nos envolvidos.



Numa sociedade onde o ter é uma das condições para ser, as implicações no período da adolescência tornam-se ainda mais contundentes. As condições subjetivas estão frágeis e é o momento de experimentar, transgredir, testar, burlar as leis em busca de uma identidade que aspira à inserção no mundo adulto.

A violência associada à criminalidade, conseqüentemente afeta a vida das pessoas de forma bastante complexa e, embora os profissionais que atuam nas políticas públicas já tenham manejo para lidar com tais situações, na sociedade ainda predomina o entendimento das questões sociais sem a devida contextualização dos fatores que causam a violência, sejam elas sociais, econômicas, políticas ou culturais.

Considerando as peculiaridades desta fase, reconhecendo a vulnerabilidade social e, sendo o adolescente um sujeito de direitos, torna-se necessário discutir a natureza e o caráter das políticas públicas para este público.

Apesar do caráter pedagógico, as medidas socioeducativas em meio aberto previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não deixam de ter um caráter de correção de atos infracionais cometidos por estes jovens. E de controle, na tentativa de moldar estes indivíduos na perspectiva educativa, proporcionando o direito de ressocialização.

No cotidiano da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, o modo de tratar as relações com os adolescentes como casos de polícia e processo judicial não tem apenas a função com determinado sujeito, pois cria uma concepção social de que não se tem a capacidade de agir na singularidade das relações para produzir práticas próprias às circunstâncias de cada situação com as variações de modos de ser e de viver.

Estes procedimentos vão sendo construídos com diferentes saberes, visando justificar um modo de governar as condutas através das ações do Estado, sendo que saberes multidisciplinares passam a compor essa regulação da vida no cotidiano dos indivíduos. A punição vem aplicar-se seletivamente a certos indivíduos e sempre os mesmos (Foucault, 2003).

Diante das inquietações, buscou-se compreender como os adolescentes em conflito com a lei estão reagindo a partir de uma discussão sobre a aplicação dessas medidas socioeducativas em Conceição do Coité (BA).



Quanto à metodologia, o estudo apresentou uma abordagem qualitativa que se constitui como um fenômeno que é construído pela subjetividade humana e pelos significados culturais e afetivos, particulares e coletivos. Para compreender a singularidade da temática, adotou-se um estudo exploratório.

A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Além de fornecer uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc. (Lakatos, 2001). Desta forma, é possível analisar e conhecer os dados para um melhor aproveitamento e foi a partir desta perspectiva que se desenvolveu o presente estudo.

Para a análise deste artigo, recorreu-se aos conceitos de Foucault, haja vista que este processo de ressocialização passa pela vigilância, punição, disciplina e relações de poder, bem como de Goffman, que trata da estigmatização e Bourdieu que aborda a violência simbólica.

Este artigo está dividido em 04 partes. Além desta introdução, a segunda é o referencial que mostra as principais características da adolescência, do processo de estigmatização e das políticas públicas. Em seguida são abordados os resultados e discussões e as considerações finais. Espera-se, por fim, que esta pesquisa contribua com um maior conhecimento da realidade dos envolvidos com o projeto para que haja mais acolhimento e menos preconceito com os mesmos e, conseqüentemente inclusão social, qualificação e acompanhamento psicossocial.

O adolescente em conflito com a lei

A adolescência, de acordo com Weinmann (2012) palavra que surgiu no final do século XIII refere-se ao período entre 12 a 18 anos de acordo o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e é compreendida como um efeito da crise das sociedades disciplinares. Isto porque além dos fatores orgânicos, hormonais, psíquicos e sociais, é uma fase que ainda deve ser ultrapassada por mediações simbólicas.

Além de todas as transformações citadas acima, ainda deve-se considerar as especificidades vivenciadas por cada adolescente, o contexto, o acesso aos bens e serviços que desfruta, tais como: saúde, trabalho, educação, lazer, etc.



No Brasil, Frasseto & Jimenez (2005) lembram que as primeiras notas sobre crianças e adolescentes envolvidos em delitos datam do início do século XX, quando estes se fizeram presentes nas páginas dos jornais como “pivettes”. Nos primórdios da industrialização, passaram a ser vistos como o perigo das ruas, momento em que se iniciou o controle formal sobre os “menores de rua”.

Freitas & Ramires (2010) ressaltam que os adolescentes em conflito com a lei, objeto deste estudo, em sua maioria, são provenientes de famílias desestruturadas que tiveram contato com algum tipo de violência durante sua formação, cuja escolha pelo crime deu-se em resposta a uma situação limite de não aceitar a condição julgada por eles desprivilegiada. Um dos aspectos importantes a serem abordados refere-se à pobreza ou à falta de acesso aos objetos de desejo determinados pela sociedade de consumo, que tem o domínio sobre o mundo contemporâneo. Tais situações se transfiguram em prisão, pois nem todas as pessoas têm acesso ao consumo. Com isso, o sujeito, desprovido de recursos, envolve-se em furtos e roubos, objetivando-se a adquirir aquilo que desejam de maneira ilícita.

E, como tudo que é ilícito é passível de responsabilização, Foucault (2014) ressalta que cada época exigiu a criação de suas próprias leis, utilizando os mais variados métodos de punição, que vão desde a violência física até a aplicação dos princípios humanitários que apostam na recuperação e na reintegração dos jovens em conflito com a lei na sociedade. No entanto, sendo a adolescência uma etapa do desenvolvimento humano e considerando suas peculiaridades, isso os coloca em uma condição diferenciada dos adultos, inclusive no que tange ao seu tratamento.

Através da Constituição de 1988 foi proporcionada a criação das condições necessárias para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹, afastando-se da doutrina da situação irregular defendida pelo Código de Menores para se vincular à doutrina da proteção integral, pela qual toda criança ou adolescente é considerado sujeito de direitos e por se encontrar em fase especial de desenvolvimento, necessita, portanto, da proteção do Estado, conforme o art. 4º da Lei nº 8.069/90:

“É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (Borges, 2008, pp. 67).



Em outras palavras, Leite (2008) reafirma que o ECA buscou consagrar que as crianças e adolescentes deveriam gozar de todos os direitos fundamentais assegurados à pessoa humana, garantindo o acesso a todos os instrumentos que lhes possam assegurar o desenvolvimento físico, psíquico, moral e espiritual, mantidas as condições de liberdade e dignidade.

Relações de poder, estigmatização e políticas públicas

O ECA também instituiu as chamadas medidas socioeducativas (MSE)², visando à recuperação social do infrator. As medidas socioeducativas fazem parte de uma estratégia de política pública, onde se mostra ao adolescente a sua responsabilidade comunitária e social por extensão e à comunidade a sua responsabilidade por este adolescente. Entre essas medidas, previstos no art 112, estão:

Liberdade assistida: Atende ao adolescente em meio aberto e visa responsabilizá-lo pelo ato infracional cometido, previstos nos artigos 112, 118 e 119 do ECA. O acompanhamento da família do adolescente faz parte do cumprimento.

Prestação de serviço à comunidade: Acompanha o adolescente e seu grupo familiar no período de cumprimento e possibilita que o jovem a partir de suas aptidões exercite sua responsabilidade e cidadania através da efetivação da prestação de serviços (Brasil, 1990).

Borges (2013) salienta que ambas têm o objetivo pedagógico, visam inserir o adolescente no sistema educacional e no mercado de trabalho, além de possibilitar uma maior aproximação com sua família e comunidade de modo a produzir uma ruptura com a prática de delitos.

Estas medidas são também regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) que foi elaborado visando fortalecer o ECA, determinando diretrizes claras e específicas para a execução de MSE por parte das instituições e profissionais que atuam nesta área, evitando assim, interpretações equivocadas de artigos do ECA, que por muitas vezes trazem informações pouco precisas sobre a operacionalização dessas medidas. Defende a lei:

“1 – a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;



II – a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.” (Brasil, 2012).

No âmbito municipal, as “representações” são aplicadas pelo Juiz e executadas nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS³), sob a gestão da Política Pública de Assistência Social e previsto na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2014).

Apesar do caráter pedagógico como citado anteriormente, a medida ainda é vista como punição. Esta, segundo Foucault (1987) possui duplo sistema: gratificação e sansão. Este sistema visa garantir o processo de treinamento e correção, exatamente o que se propõe a MSE. A maneira de punir nestas situações é aplicada por juristas reformadores que tem como proposta a não utilização de marcas, mas de sinais ou representações (ideias). Estas ideias devem ser as mais aceitas possíveis, sendo, portanto, aplicadas pelo corpo social e tendo como objetivo a requalificação dos indivíduos como sujeitos de direito.

Foucault também ressalta que o poder disciplinar existe justamente em decorrência da sociedade burguesa, do deslocamento do poder do soberano (“Rei”, tempo dos suplícios) para o social (sociedade contemporânea). Portanto, a partir dessa constatação, o poder se exerce nos corpos individuais com o objetivo de ampliar suas forças na forma de micropoderes ou da micropolítica. Em consequência disso, a meta está no adestramento e docilização dos corpos. “É dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado” (Foucault, 2015). Nestes termos, um corpo que pode ser “manipulado” é dócil. Goffman também contribui para a análise correcional destes adolescentes através da avaliação das instituições totais, lugar onde os aspectos da vida acontecem e sob a égide de uma autoridade, ou seja, os indivíduos realizam suas atividades naquele espaço e no tempo determinado (Goffman, 1974). O CREAS, juntamente com o Poder Judiciário constituem os principais instrumentos de controle e vigilância destes jovens. Em sua obra *Manicômios,*

Prisões e Conventos, define:



Os estabelecimentos sociais instituições, no sentido diário do termo, são locais, tais como salas, conjuntos de salas, edifícios ou fábricas em que ocorre atividade de determinado tipo. Na sociologia, não temos uma forma bem adequada para sua classificação (Goffman, 1974, pp. 15).

Foucault (2015), incluiu em sua análise as instituições abertas como fábricas, escolas e quartéis, pois também são espaços onde os sujeitos são confinados mediante um objetivo ou tarefa específica, seja de aprendizagem, castigo ou cura. O principal foco de tais instituições é Vigiar e Punir. A partir do trabalho desenvolvido pela equipe como execução da MSE, o objetivo principal é moldar os sujeitos através do experimento com as atividades de prestação de serviço à comunidade, contribuindo assim para a modificação do seu próprio eu.

Esta modificação, segundo Goffman (2003), é considerada um privilégio quando relacionada a idealização como forma de uma representação de “ser visto”, “ser importante”, “ser socializado” para se adequar à sociedade. O indivíduo socializado que visa ajustar às expectativas da sociedade “tenderá a incorporar e exemplificar os valores oficialmente reconhecimentos até que realmente mais do que o comportamento como um todo”.

Bourdieu (2007) também compreende o trabalho socioeducando como controle exercido culturalmente e institucional, cuja materialidade se processa por intermédio de uma violência simbólica exercida pelo poder simbólico, arbitrário e legítimo.

O poder simbólico como poder de se constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto mundo; poder mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos “sistemas simbólicos” “em forma de uma ‘illocutionary force’, mas que se define numa relação determinada e por meio desta entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença”.

O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de subvertê-la, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras [...]. (Bourdieu, 2007, pp.14-15)



Resultados e discussões

Além do princípio da proteção integral defendida pelo ECA (1990) o CREAS tenta buscar uma lógica que diversifique da execução de penas imputáveis, levando em consideração que o problema da violência infanto-juvenil, tanto no plano individual quanto coletivo, demanda o engajamento dos mais diversos órgãos e serviços ofertados na rede. O CREAS tenta adequar as funções socioeducativas a serem desenvolvidas, não só de acordo com a lei 8069 de 13 de julho de 1990, mas, principalmente, com as diretrizes humanitárias estabelecidas constitucional e estatutariamente, buscando sempre garantir os direitos fundamentais do adolescente que está em cumprimento da medida socioeducativa.

Por isso, durante o cumprimento da MSE o adolescente, salienta a tipificação dos serviços sociassistenciais (2009) que durante todo o período (entre 03 meses e 01 ano), é acompanhado pelas técnicas de referência do CREAS (Psicóloga, Assistente social e Advogada). Esse acompanhamento inclui, além de atendimentos individuais e familiares, visitas domiciliares avaliações diárias de comportamento e acompanhamento escolar e inserção em atividades de profissionalização, cultura e lazer.

No entanto, a prática da equipe técnica também pode assumir um funcionamento que constitui uma justiça paralela. Isso ocorre à medida que as ações se posicionam na função de produzir laudos, perícias e pareceres técnicos que irão subsidiar decisões de outros saberes e de sentenças judiciais. Prado (2012) mostra que há uma psicologização dos poderes modernos que torna mais sutil e mais individualizante suas formas de atuar sobre a vida do outro, destacando que a criminalização das condutas e a judicialização da vida são correlativas da patologização das condutas e da medicalização da vida.

O Ministério do Desenvolvimento Social (2016) normatiza que a relação da equipe técnica, principalmente do técnico de referência com o adolescente e sua família fundamenta-se no estabelecimento de vínculos de confiança e proximidade, que podem ampliar o conhecimento sobre o adolescente e seu contexto familiar e comunitário. Neste sentido, o perfil da equipe técnica é fundamental para garantir a qualidade e a efetividade do Serviço de MSE em Meio Aberto.

Neste acompanhamento, Foucault (1987, pp.15) analisa que:



"O juiz de nossos dias - magistrado ou jurado - faz outra coisa bem diferente de "julgar". E ele não julga mais sozinho. Ao longo do processo penal, e da execução da pena, proliferam toda uma série de instâncias anexas. Pequenas justiças e juízes paralelos se multiplicaram em torno do julgamento principal: peritos psiquiátricos ou psicológicos, magistrados da aplicação das penas, educadores, funcionários da administração penitenciária fracionam o poder legal de punir..."

A disciplina passou então a controlar os indivíduos estabelecendo relações de poder reguladas pelas normas na distribuição das pessoas no espaço social. A punição passa a ter a função de corrigir os indivíduos para estabelecer relações de poder, assim como nos CREAS enquanto dispositivo de segurança, que apesar do cumprimento da medida ser em meio aberto, o objetivo também é manipular o corpo a fim de torna-lo dócil, para atender à classe dominante burguesa que precisa de corpos úteis e produtivos (Foucault, 2008).

Uma das formas encontradas para se adestrar esse corpo é a punição e a vigilância. Nos casos da MSE, a punição é aplicada pela justiça e a vigilância se dá através do órgão de execução: o CREAS.

Uma vez disciplinado, no sentido foucaultiano de adestramento Schmidt (2017), esse adolescente por intermédio dos juízes paralelos (Poder Judiciário, equipe técnica e rede de apoio) estaria correspondendo às expectativas da sociedade. No entanto, o processo de estigma, a violência simbólica e a imagem de "marginalizados socialmente" permanecem. De um lado, temos os corpos que estão tentando se docilizarem devido ao ato infracional. Do outro, há a sociedade que os identifica como bandidos e dificultam o objetivo principal da política pública: a ressocialização.

Não obstante, o adolescente ao estar respondendo pelo ato infracional, ainda tem que lidar com o processo da estigmatização social. Para Goffman (1978, pp.12), o estigma é "uma discrepância específica entre a identidade virtual e a identidade social real". Lembra ainda que há três diferentes tipos de estigma: as abominações do corpo (deformações físicas), estigmas tribais da raça, nação e religião e as culpas de caráter individual como as atribuídas a pessoas desonestas, fracas, levadas por paixões associadas às situações de doença mental, prisão, vício, alcoolismo, desemprego, etc. Sob este último tipo de estigma que os adolescentes em conflito com a lei estão classificados.



Souza (2006) evidencia que a verdade é que pouco se discute sobre o papel da sociedade, das instituições públicas, sobre a relevância e a eficácia das leis frente ao aparelhamento estatal, que não deve ter somente atribuição coercitiva, repressora, mas também, a grande tarefa de ressocialização. Sob este viés, a proposta de intervenção para reverter a situação da adolescência infratora continua sendo esvaziada, de forma que, no cotidiano, ainda persiste a concepção de que o infrator proveniente da classe pauperizada, não é merecedor de programas especiais que favoreçam a sua ressocialização, especialmente se proveniente da camada mais vulneráveis da população, cujo atendimento não está desvinculado de ações discriminatórias, imputando-lhe condição inferior e a tratamento distinto ao que comumente se dispensa aos que têm maior poder aquisitivo, como se a estes a lei outorgasse imunidade, apesar da conduta reprovável.

Esses percursos de vida vão sendo institucionalizados no exercício de práticas que vão dando forma a um modo de governar no exercício das políticas ditas públicas. As prescrições de como os modos de ser devem ser constituídos e controlados no desenrolar das relações de poder e saber indicam que essas vidas desempenham uma função nesta dinâmica institucional da qual passam a fazer parte (Lazarroto, 2014).

Além dos mecanismos disciplinares, em meio aberto também estão presentes os dispositivos do biopoder. Ou seja, enquanto o poder disciplinar enfoca o sujeito visando subjugar suas forças em prol do que é considerado produtivo para a sociedade capitalista, o biopoder é aplicado sobre o grupo, produzindo uma conjunção entre o biológico e político (Jimenez & Frasseto, 2015).

A biopolítica segundo Foucault (2015) surge como proposta de resolver os problemas típicos colocados à prática governamental pelo conjunto de pessoas que formam uma população: saúde, higiene, natalidade, mortalidade, epidemias, etc. Esta nova forma de poder uniu-se às disciplinas no interior das instituições, tanto quanto, estendeu-se a todo o corpo social.

No que diz respeito a esta questão, o objetivo de qualquer política pública é compreender e solucionar determinados tipos de problemas enfrentados pela população de um dado espaço, cabendo ao setor público elaborar, planejar e executar tais políticas.

Ou seja, são instrumentos que tem por objetivo efetivar os direitos sociais fundamentados na Constituição Federal. Através de ações e estratégias na resolutividade de pro-



blemas sociais, é possível construir um caminho que permita o acesso aos direitos humanos fundamentais, como a saúde, a educação, a moradia, a infraestrutura entre outros. Diante da perceptiva de acesso e estratégias de políticas públicas é visto que a segurança social é um direito fundamental do ser humano, sendo este essencial para o bem-estar de toda uma coletividade na construção e formalização da cidadania.

Sejam quais forem os fatores, indicadores sociais, econômicos e políticos a se considerarem, a questão da exclusão social que vem afetando e desfigurando qualquer expectativa de oportunidades para as gerações futuras precisa ser confrontada com outros campos do conhecimento de forma transdisciplinar, já que não há como ressaltar um fator que detenha com exclusividade a explicação para as práticas de atos infracionais (Barbosa, 2001).

Dessa forma, Scisleski (2015) cita que tais jovens são submetidos a estratégias específicas de governo, pois se trata de uma população delimitada que, diante de uma transgressão executada, entra no sistema judiciário e será alvo de técnicas diferenciadas.

A situação dos jovens em conflito com a lei que estão em cumprimento de MSE implica uma liberdade vigiada, ou seja, se ele cumprir o que é determinado pela equipe técnica do CREAS, é considerado um corpo dócil e preparado para corresponder às expectativas da sociedade capitalista, todavia caso descumpra, será punido através da advertência não somente da equipe, como do Poder Judiciário. Isto implica uma função de regulação da população por meio de mecanismos punitivos e disciplinares. Se, por um lado, tais mecanismos destinam-se a proteger a vida dos cidadãos de bem, por outro, visam a criar técnicas que limitem a liberdade desses jovens a fim de torná-los, se não menos perigosos, mais vigiados e controlados (Foucault, 2008).

Considerações finais

Somente através de uma aproximação que leve em consideração o jogo de circunstâncias de um determinado momento histórico que levou este indivíduo a cometer certos equívocos ou conduta, as peculiaridades e diferenças entre os adolescentes, que poderá ser possível colocá-lo em questão. Este sujeito de direitos, dono de sua história, adquire dimensão de responsabilidade por suas atitudes. Assim, o adolescente em conflito com a lei é capaz de responder pelo seu ato, produzindo sentido para suas escolhas, ressignificando-a.



Na prática, estando a equipe técnica numa posição de quem afirma saberes (relações de poder), um regime de práticas vai sendo constituído, o modo de tratar os adolescentes e a forma como o saber é utilizado para justificar determinada ação num processo judicial, sejam através de reuniões, laudos ou relatórios emitidos acaba provocando uma tensão nas relações de saber e poder produzidas entre as disciplinas envolvidas.

A MSE busca que o sujeito responda por seus atos não apenas de modo corretivo, mas principalmente promovendo a ressocialização e o acesso aos direitos. No entanto, qual a garantia que estes sujeitos estão caminhando em direção às suas autonomias na condição de sujeitos? É por este motivo que as estratégias e técnicas que primam pela disciplina e pelo controle dos corpos precisam ser analisadas, tendo em vista que estão presentes em diferentes meios.

Por um lado, o corpo individual é disciplinado, vigiado, treinado e utilizado através da do acompanhamento psicossocial e jurídico, de outro, há a regulamentação da multiplicidade de indivíduos a partir de processo próprios da vida, por meio das técnicas dirigidas a fazer viver a população (execução da MSE).

Embora a sociedade deseje a punição daquele que cometeu o ato infracional, também espera que ao concluir a medida socioeducativa, ele deixe de cometer tais atos, portanto, se a medida tiver um caráter punitivo, não será possível a ressocialização.

A população então passa a ser regulamentada através de intervenções de uma diversidade de saberes (Psicóloga, Assistente Social, Advogada, Poder Judiciário, Rede de Acolhimento), mediante uma normalização, com limites aceitáveis e cálculos de probabilidade e riscos. Estas estratégias públicas se baseiam em uma racionalidade na arte de governar que precisa passar por modificações a partir dos novos discursos científicos que centram nesse sujeito de direito, em condição de desenvolvimento, em situação de vulnerabilidade e risco social.

O tão falado sujeito de direito é então considerado “de direito” se seguir a norma que o fazem constituir sujeito. Quem foge à regra, enuncia o desvio, é diferente, passa então a ser foco de controle. Neste sentido, passa-se a fazer parte desta trama de relações de poder e nesta posição não há o que fazer. Uns lá, outros cá em nome da ordem desta sociedade.



O adolescente, ao se perceber vigiado e estigmatizado, constrói com esses olhares seu modo de estar no mundo. Sabe o que dizer a esse ou àquele profissional, por onde andar ou não. Por vezes, inclusive, diante dos riscos vividos, questiona o objetivo da medida socioeducativa, haja vista que estes olhares estigmatizados muitas vezes parte da própria rede de acolhimento. Faz uma guerrilha solitária consigo para dar conta da sobrevivência. Fica a pergunta: em que ele está se transformando ao se constituir nessas relações?

Notas

¹ A partir do próximo parágrafo, no texto como todo, será utilizada para os escritos: problematização, objetivos, referencial teórico e considerações finais a sigla ECA.

² Medida socioeducativa em meio aberto.

³ Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Referências

Barbosa, R. (2001), Monitoramento e avaliação de projetos sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul- EMATER. Disponível em: <https://bit.ly/3jUxLAX>. Consultado em: 21-2- 2019.

Brasil, Lei 12594/2012. (2002), Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/3o0VHo8> Consultado em: 28-2.2019.

Brasil, lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. (1990), Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Consultado em: 04-3-2019.

Brasil, Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. (2009), Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/2In9UM5> Consultado em: 04-3-2019.

Dias, M. Silva, S.G. (2014), Unidades de medidas restritivas e privativas de liberdade: contribuições de Bourdieu, Berger & Berger e Foucault. Tese de Doutorado. Universidade de Goiás – PUC, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3nU4w2J>. Consultado em 05-3 .2019.

Flores, Diego P. (2009). Penas e medidas alternativas: o brilho de uma pérola às sombras da prisão. In: Coimbra, C; Ayres, L. Nascimento, M. Pivetes: encontro entre a psicologia e o judiciário. Curitiba: Juruá.

Foucault, M. (2015), Microfísica do poder, 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Foucault, M. (2013), Vigiar e punir: O nascimento da prisão. São Paulo: Vozes.



Frasseto, F. A & JIMENEZ, L.(2015), Face da morte: a lei em conflito com o adolescente. Universidade Anhanguera de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/38FSOCz>. Consultado em 05 – 3- 2019.

Schmidt, F. (2017), Medidas socioeducativas e cultura punitiva: o recrudescimento do controle das expressões da questão social no Brasil. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/37TGf7C>. Consultado em 04- 1-2019.

Scisleski, A. C.et al., (2015), Medida socioeducativa de internação: estratégia punitiva ou protetiva?.Rev Psicologia & Sociedade. Vol 27. n.03, Belo Horizonte, 2015. Disponível

em: <https://bit.ly/2KwRCcN> Consultado em 08- 1- 2019.

Volpi, M.(2015), O adolescente e o ato infracional. 10.ed. São Paulo: Cortez.

Wacquant, L. (2017) Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA (A onda punitiva). São Paulo: Martins.



Políticas públicas voltadas para as mulheres: Um estudo de caso sobre o papel da mulher no campo.

Letícia Cabral do Nascimento¹

Luciane Cristina Carvalho²

Ivini Kalini Jarzem Charão Fernandes³

Resumo

O presente artigo tem como finalidade estudar as políticas públicas voltadas para as mulheres, especialmente, no meio rural. Destaca-se que as mulheres são responsáveis por 45% da produção de alimentos no Brasil. No entanto, é perceptível que historicamente dada a organização social baseada na estrutura familiar tradicional resulta na restrição de direitos e, em contrapartida na imposição de deveres que normalmente são discriminatórios e desiguais. Dessa forma, considerando a importância da atividade no campo para a economia brasileira, destaca-se o papel da mulher como protagonista na agricultura familiar. Entretanto, mesmo com seu protagonismo ainda é possível visualizar formas de desigualdade de gênero além das dificuldades já existente de se produzir familiarmente no Brasil. Dessa forma, tem-se como metodologia a explanação das políticas públicas no Brasil a partir do ano de 2002 à 2017 como forma de amenizar as desigualdades e discriminação da mulher no campo. E, a apresentação do estudo de caso intitulado como Projeto Semente: feira agroecológica realizado pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), que possui o papel de fortalecer a agricultura familiar e orgânica na região de Mato Grosso do Sul, destacando o papel da mulher como geradora de renda. Nesse sentido, o projeto é de capacitação em educação financeira contribuindo para a aprendizagem sobre a importância de se planejar e controlar suas atividades financeiramente. Como resultado, tem-se a evolução das atividades e melhora organização orçamentária das mulheres que produzem e comercializam seus produtos.

Palavras chave

Mulher; Agricultura Familiar; Desigualdade de Gênero.

Abstract

This article aims to study public policies aimed at women, especially in rural areas. It is noteworthy that women are responsible for 45% of food production in Brazil. However, it is noticeable that historically given social organization based on the traditional family structure results in the restriction of rights and, in contrast, the imposition of duties that



are normally discriminatory and unequal. Thus, considering the importance of rural activity for the Brazilian economy, the role of women as protagonists in family farming stands out. However, even with its protagonism, it is still possible to visualize forms of gender inequality beyond the already existing difficulties of family production in Brazil. Thus, the methodology has the explanation of public policies in Brazil from 2002 to 2017 as a way to alleviate inequalities and discrimination of women in the countryside. And the presentation of the case study entitled Project Seed: Agroecological Fair held by the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), which has the role of strengthening family and organic farming in the region of Mato Grosso do Sul, highlighting the role of women as an income generator. In this sense, the project is a training in financial education contributing to learning about the importance of planning and controlling their activities financially. As a result, there is the evolution of activities and better budgetary organization of women who produce and market their products.

Keywords

Woman; Family farming; Gender Inequality.

Introdução

Por toda a história de empenho das mulheres para o avanço e defesa de direitos sociais, econômicos e políticos estas vêm se preparando e desenvolvendo, no entanto, suas demandas por muitas vezes não são efetivadas, mesmo sendo parte dos eixos de implementação das políticas públicas para mulheres. Nesse sentido, as demandas das mulheres não alcançam efetivamente um lugar específico que possa garantir a validação dos seus direitos.

Em 2003, durante o mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva criou-se a Secretaria Nacional dos Direitos da Mulher, que entre outras políticas de proteção de direitos, prevê a geração de programas e ações na área rural para o ingresso da mulher a formas de incentivos e financiamentos por meio de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF enaltecendo e desenvolvendo o papel da mulher no rural e na agricultura familiar.

A mulher por toda a história, sempre desenvolveu um objetivo essencial junto a família principalmente dentro da educação dos filhos, os afazeres domésticos e, ainda, agregando funções no campo como cultivando, limpando, auxiliando também na colheita e plantio. Posteriormente, com o sistema de industrialização, esta passou a trabalhar em grandes indústrias com expediente de trabalho cansativo e com um salário inferior ao



dos homens que ali trabalhavam. A mulher há pouco tempo, na história não tinha seus direitos garantidos ou uma política que primasse pelos direitos das mulheres.

Os movimentos sociais femininos iniciaram no final do século XIX. Quando as mulheres começam a ter um papel mais ativo dentro do estado, nas lutas contra a escravidão, direito a alfabetização, ao voto dentre outros direitos que foram duramente conquistados, mas que ainda não colocavam a mulher em termos reais de igualdade aos 'homens'.

No entanto, as autoras acreditam que ainda sim é um avanço enorme para a sociedade, as mulheres estão cada vez mais fortes e em busca da equidade que é necessária para conseguir um espaço maior na agricultura em questão.

Neste sentido, também, a Agenda 21, sendo este um instrumento de planejamento participativo visando o desenvolvimento sustentável, na qual de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, destaca que há uma necessidade premente de criar e implementar programas de pesquisas e outros que visem além da participação ativa da mulher no espaço rural e de produção familiar, enfatizar seu papel decisivo na realização das mudanças necessárias.

Tendo em vista essa evolução do papel da mulher dentro de várias áreas, principalmente no meio rural, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) apoia e acolhe o Projeto Semente: feira agroecológica, que possui o papel de fortalecer a agricultura familiar e orgânica na região de Mato Grosso do Sul, destacando o papel da mulher como geradora de renda.

O presente artigo, que tem como objetivo estudar as políticas públicas voltadas para as mulheres, especialmente, no meio rural, além de apresentar o projeto mencionado acima como uma alavanca ainda maior para as produtoras do estado de Mato Grosso do Sul, sendo assim, o presente artigo está dividido nas seguintes sessões, políticas públicas para as mulheres, organização social tradicional da mulher, metodologia, resultados e conclusão.



Políticas públicas para as mulheres

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (Teixeira, p. 2, 2002).

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Dito isso, compreende a Constituição Federal o artigo 5º:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (Brasil, 1988)

Após a Constituição, o Brasil criou diversas políticas públicas para diversas áreas, e uma delas é a agricultura familiar, a qual se tornou mais importante a partir de 2006, quando houve a criação da Lei 11.326 de julho de 2006 que definiu as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação do público.

Ademais, o Governo Federal tem adotado várias medidas para ampliar a participação econômica e a autonomia das trabalhadoras rurais. O trabalho das mulheres rurais, que historicamente era considerado apenas uma ajuda ao trabalho dos homens passou a ser reconhecido e valorizado pelas políticas públicas.



Pode-se então entender as políticas agrárias como uma forma de objetivar o desenvolvimento democrático e sustentável, levando em consideração as diversidades regionais com o objetivo de superar as desigualdades econômicas e culturais tendo como objetivo a ampliação da inserção da mulher na reforma agrária, garantindo a posse a lotes rurais à mulher e sua participação na agricultura (Pastório e Roesler, 2014)

O acesso à terra via reforma agrária é essencialmente dirigida a pequenos produtores que utilizam basicamente a mão de obra familiar, no sentido de garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Para que esses aspectos sejam garantidos, há a necessidade de uma “modernização bem sucedida da agricultura familiar” como políticas públicas, acesso aos créditos do Governo e acesso à informação. Além disso, como dito anteriormente, é preciso que haja uma modernização também em relação aos direitos das mulheres produtoras, pois essas não estão apenas ajudando o trabalho de homens rurais, e sim, fazendo com que a agricultura familiar seja a renda dessas. (Wammes; Pastório; Roesler, 2013)

A criação das políticas para as mulheres originou-se através da união das secretarias, diretorias nacionais e superintendências regionais do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no II Plano Nacional de Reforma Agrária; no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e no Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) orientado pelo Pronater nas diretrizes e metas.

Segundo a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (2019),

“[...] as mulheres participam do desenvolvimento territorial através do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, fortalecendo os atores e atrizes sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. O Ministério do Desenvolvimento Agrário

(MDA), em parceria com entidades feministas, desenvolveu formação e capacitação das mulheres rurais, estimulando e ampliando sua participação, contribuindo para o acesso às políticas públicas de apoio à produção, comercialização e àquelas de direitos à cidadania e à terra. Com essa estratégia de fortalecimento da autonomia das mulheres, foi realizada orientação para a composição paritária entre homens e mulheres nos órgãos colegiados [...]” (Cooperativismo, 2019).



Além disso, a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR) realizou estudos e pesquisas sobre as mulheres rurais, promoveu três edições do Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero, além de editais de pesquisas de pós-graduação com a Secretaria de Políticas Públicas para mulheres (SPM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Também contribuiu com a agenda das políticas para as mulheres no cenário internacional no Mercosul, através da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, que atualmente implementa o Programa Regional de Fortalecimento Institucional da Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar. Além disso, constitui relações com organizações e governos dos países do hemisfério sul, com diálogo sobre demandas na nova dinâmica de desenvolvimento e as estratégias multilaterais.

Conforme exposto anteriormente, as políticas públicas para mulheres são instrumentos importantes para que as mesmas alcancem seu espaço, que muitas vezes ficou precarizado, na agricultura familiar.

Organização social tradicional da mulher

A partir de mudanças na estrutura social durante os últimos séculos advindos da revolução industrial e das lutas feministas, o papel feminino passou a sofrer uma transição e se tornar além da mantenedora do lar também provedora de sua família por meio do trabalho e renda. Com a intensificação do movimento feminista em 1900 que modificou a visão de como a mulher deve se portar perante a sociedade e quais são os seus desejos e deveres para a família, marido e a sociedade.

No Século XX nasce o movimento feminista, com ideias derivadas do Iluminismo e da Revolução Francesa em junção aos movimentos sufragistas que ocorreram em diversos países nessa época. Teve como objetivo romper com as características patriarcais pre-existentes e reforçar na luta por igualdade entre os gêneros em todas as áreas da sociedade. A procura por liberdade e o pensamento de que todos os homens devem ser livres com a inclusão da questão da liberdade feminina passou a contrapor a opressão sofrida que as impedia de exercer direitos civis ínfimos, que causavam uma dependência extrema da mulher para o seu marido ou pai. (Passos, 2010)

No Brasil, vimos que desde a colonização estabeleceu-se uma sociedade patriarcal e que seguiu os modelos mundiais em que os direitos femininos foram subjugados. Primeiramente sendo pautadas em pressupostos que levavam em conta a inferioridade feminina, essas, a partir de estudos científicos que descaracterizavam sua inteligência



e capacidade manual em questões diferentes do meio doméstico. (Amâncio, 1998). No Brasil o movimento se deu no início pelas guerrilheiras, do movimento estudantil e seu principal objetivo sendo semelhantes ao feminismo de fora do país com ideias de romper barreiras impostas as mulheres e na busca por direitos iguais em todas as camadas da sociedade.

Para Holzmann (2006) a divisão de trabalho sempre tendeu a mulher setores com valores de uso direcionados a família e ligados a cuidado com crianças, velhos e incapazes restringindo seu papel em cargos de comando e com um papel mais significativo da sociedade. Com o crescimento da mão de obra feminina era necessário divisão do espaço doméstico e espaço de trabalho, porém o observado foi uma maior atribuição as tarefas relativas as mulheres no âmbito doméstico com o argumento que esse afazeres seriam tarefas que foram designada a elas por terem filhos e nos dias atuais ainda é possível visualizar essa separação nos setores de trabalho.

O impacto da desigualdade de gênero para a mulher no campo é maior mediante os vários fatores: O menor nível educacional, as famílias no campo geralmente possuem menor escolaridade devido à dificuldade de locomoção para as escolas e outros afazeres além da necessidade da família toda trabalhar para poder sobreviver. Isso torna a grau de escolaridade feminino menor em relação ao encontrado no meio urbano. Outro fator relevante se dá pelo papel da mulher no cuidado dos filhos ser majoritariamente dela e também maior no campo, com a falta de creche e escolas próximas o cuidado dos filhos passa a ser integral e com isso sua carga de trabalho ser dupla, tripla e maior que o do homem. (Silva, Schneider, 2010)

O trabalho feminino no meio agrícola tem um impacto maior na família que no meio urbano, além de ter acontecido mais cedo devido à necessidade de mão de obra para o cuidado dos animais e do campo, em famílias de classe social mais baixa e com pouco dinheiro para contratar ajuda. O trabalho feminino era considerado inferior ao realizado pelo homem, fato este devido ao papel de subordinação que a mulher detém na sociedade, que desvaloriza seu trabalho mesmo sendo tão importante quanto o trabalho masculino no campo. A visão caracterizada de seu trabalho era muitas vezes de ajuda e não de trabalho ativo e semelhante ao trabalho masculino. (Brumer. p.7. 2004))

Na divisão de trabalho que se estabelece entre os sexos, ao homem cabe geralmente a exclusividade de desenvolver serviços que requerem maior força física, tais como lavar, cortar lenha, fazer curvas de nível, derrubar árvores e fazer cerca. Também cabe



ao homem o uso de maquinário agrícola mais sofisticado, tal como o trator. À mulher, de um modo geral, compete executar tanto as atividades mais rotineiras, ligadas à casa ou ao serviço agrícola, como as de caráter mais leve. Entre as tarefas em geral executadas pelas mulheres estão praticamente todas as atividades domésticas, o trato dos animais, principalmente os menores (galinhas, porcos e animais domésticos), a ordenha das vacas e o cuidado do quintal, que inclui a horta, o pomar e o jardim. (Brumer e Freire, 1983/1984, p. 318)

De acordo com Brumer (2004), a produção rural focada em comercialização não dá o devido crédito ao trabalho feminino realizado caracterizando-as somente como ajuda. Este trabalho é considerado praticamente invisível devido aos homens serem os principais intermediadores da venda da produção com o mundo exterior e o trabalho feminino ser particularmente no interior da produção. O papel de venda e compra é feito por homens incluindo a administração dos negócios e o acúmulo do conhecimento tecnológico da produção, isso aumenta a visibilidade das funções exercidas por eles enquanto as atividades voltadas para o trabalho feminino e infantil são normalmente relacionadas a limpeza da terra, colheita e embalagens, a preparação dos produtos e o cuidado dos animais, voltado principalmente para limpeza, alimentação e ordenha e sem levar em consideração o trabalho já realizado no meio doméstico.

Um aspecto importante a ser salientado que a sociedade ocidental tem um viés paternalista e devido a isso é imputado ao homem o papel de responsável pela família e as funções incumbidas a elas na produção familiar são em áreas supostamente femininas, como: executar tarefas repetitivas, tediosas e intensivas; realização de multitarefas ao mesmo tempo e o envolvimento em trabalhos temporários e com baixa remuneração devido à natureza de cuidado dos filhos e da casa impossibilitando no enfoque total no trabalho. Isso inviabiliza o crescimento na participação em tarefas mais visíveis para as mulheres no campo e dificulta sua ascensão em tarefas consideradas masculinas.

É possível observar uma transição no papel de provedor e principal produtor no campo, a mulher toma frente e se torna o principal produtor em diversas regiões do Brasil, isso ocorre devido à imigração e industrialização que causam o afastamento do homem da propriedade devido ao seu favorecimento no mercado de trabalho urbano. Com isso as mulheres assumem o papel integral no gerenciamento da propriedade além dos cuidados já antes citados com os filhos e a casa. (Rodrigo, 1986).



O papel da mulher na agricultura se torna necessária e a partir dela surgem diversificações nos meios de manutenção familiar que ecoarão para o meio urbano e na natureza dos mercados. Por conseguinte essa estratégia de sustento torna tendência no meio rural e eleva a participação econômica no meio rural na América Latina a partir de 1970. (Deere, 2006).

Dessa forma, mostramos a importância do papel da mulher na agricultura com o estudo de caso na qual apresenta-se na metodologia a seguir.

Metodologia

Este artigo tem-se como metodologia a explanação das políticas públicas no Brasil a partir do ano de 2002 à 2017 como forma de amenizar as desigualdades e discriminação da mulher no campo. E, a apresentação do estudo de caso intitulado como Projeto Semente: feira agroecológica realizada e acolhida no espaço da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) em Campo Grande, Brasil.

O Projeto Semente: feira agroecológica é promovida pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFMS (ITCP) com a finalidade de fortalecer a agricultura agroecológica por meio da produção e da comercialização. A referida feira tem caráter social na qual possui a mulher produtora como geradora de renda.

Atualmente, participam do projeto um total de 22 famílias de produtores, sendo estes 17 mulheres e 5 homens que trabalham com produção e comercialização de produtos agroecológicos, além disso, há mulheres que trabalham como artesã e alimentos da culinária regional. São produtores da cidade de Campo Grande e municípios próximos.

Esse projeto já está em atividade há 7 anos, no entanto percebeu-se que os produtores não conseguiam expandir suas atividades ou passavam por dificuldades por falta de organização financeira e conhecimento de negócios. Nesse sentido, nós autoras, nos incluímos ao projeto na condição de educadoras financeira, o que foi possível mediante um projeto de extensão universitária intitulado como “Financeira aos produtores familiares pertencentes à Feirinha Agroecológica de Orgânicos”.

Considerando o contexto social dessas famílias e a escassez de conhecimento em administração financeira para gerir suas atividades, o projeto objetivou, via conceitos básicos, a organização financeira a curto e médio prazo de modo a proporcionar o equilíbrio financeiro e impedir que suas atividades fossem comprometidas.



Resultados

O curso de educação financeira foi ministrado em dois módulos: um enfatizando as finanças pessoais e outro as empresariais. As atividades foram realizadas em reuniões presenciais com regularidade mensal, nas quais explanou-se os conceitos fundamentais sobre finanças pessoais e empresariais.

O projeto contou com a capacitação em educação financeira contribuindo para a aprendizagem sobre a importância de se planejar e controlar as atividades financeiras dos participantes do projeto, em especial para as mulheres, pois algumas delas estão em situação de vulnerabilidade como por exemplo estar na condição de analfabetas e outras pertencerem a grupos protegidos como indígenas e quilombolas.

Houve instrução sobre a importância da educação financeira, informações sobre planejamento e orçamento financeiro, negociação de dívidas, financiamentos e empréstimos, legalização da atividade e como realizar um fluxo de caixa, pois é um instrumento importante para suas atividades e que contribui para melhor controle das entradas e principalmente saídas de recursos. Entendemos que outro mecanismo importantíssimo para os agricultores familiares é a formação de preço, sendo assim, orientamos na verificação dos preços dos seus produtos, considerando a necessidade de certo ganho e, também, não perder o objetivo de trabalho solidário.

Os resultados são observados no acompanhamento de mudança no comportamento financeiro. Alguns agricultores participantes do projeto já fazem uso de um planejamento e orçamento que foram orientados pela equipe durante as aulas. Outros entenderam a importância de tornar sua atividade legalizada via Microempreendedor individual - MEI. Atualmente todos passaram a adotar o uso de máquinas de cartão de débito/crédito para ampliar suas oportunidades e não perder vendas.

Destacamos que apesar dos bons resultados houve dificuldades na realização das atividades. Percebemos que uma vez ao mês é pouco diante da necessidade dos produtores. Como em sua maioria são mulheres, normalmente elas têm necessidades familiares que demandam seu tempo não podendo comparecer em todas as aulas. Além disso, há de se considerar como dificuldade o nível de alfabetização dessas mulheres que já estão em idade mais avançada.

Todavia, é claro que esta oportunidade foi importante para contribuir com a melhoria de vida dos produtores familiares e de suas famílias.



Considerações finais

Conforme proposto inicialmente o presente artigo objetivou estudar as políticas públicas voltadas para as mulheres, especialmente, no meio rural, além de apresentar um estudo de caso de um projeto de economia solidária e geração de renda para mulheres que acontece no estado de Mato Grosso do Sul, Brasil. Conforme observado na seção 2, as políticas públicas voltadas para as mulheres no campo têm um importante papel, ou seja, o de transformar a mulher de um agente passivo em que ajudava o esposo para um agente ativo. Destacamos que sem a implementação dessas políticas não seria possível essa transformação tão significativa que coloca a mulher no campo e amplia sua representatividade na sociedade.

A diversos incentivos como por exemplo linhas de crédito somente para mulheres no entanto ainda há desafios que a mulher precisa superar, tais como, a carga familiar e o preconceito da própria família quando a mesma sai de casa para o trabalho. Infelizmente, no Brasil, ainda não é bem visto essa condição devido a cultura paternalista existente na sociedade. Outro desafio é com correção a jornada de trabalho da mulher. Esta tem uma árdua jornada de trabalho fora de casa, mas suas atividades domésticas a aguardam quando retorna.

Destacamos que apesar dos avanços das políticas públicas para mulheres, estas não são suficientes para transformar eficazmente sua condição no trabalho. É preciso ocorrer políticas de conhecimento sobre a condição de equidade e igualdade de gênero no Brasil.

Vimos que no estudo de caso do O Projeto Semente: feira agroecológica promovida pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFMS (ITCP) é uma iniciativa em promover a famílias produtoras em condições vulneráveis a oportunidade de produzir e comercializar seu trabalho num espaço sem custo, ou seja, não onerando os produtores familiares. Além disso, o projeto conta com diversas qualificações todas as semanas que prioriza a formação profissional desses produtores.

Uma das qualificações foi a educação financeira que percebemos um bom resultado no acompanhamento de mudança no comportamento financeiro. Alguns agricultores participantes do projeto já aderiram ao uso do planejamento e orçamento financeiro conforme orientação da equipe de educadores financeiros. Outros entenderam a importância de tornar sua atividade legalizada via Microempreendedor individual – MEI que é um



enquadramento empresarial para microempreendedores que o garante no futuro o direito a aposentadoria. Atualmente todos passaram a adotar o uso de máquinas de cartão de débito/crédito para ampliar suas oportunidades e não perder vendas. Além disso, todos possuem cartão de visita para ampliar os negócios e participam de outras feiras conforme calendário oficial do município.

Enfim, consideramos que o projeto é de extrema importância para os produtores familiares, pois oportuniza qualificação profissional, espaço de trabalho e mudança de vida, via geração de renda. O projeto de educação financeira no Projeto Semente foi considerado bom, com resultados positivos e nos levou a uma segunda edição.

Notas

¹ Estudante de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), leticiacnascimento7@gmail.com

² Profa Dra Adjunta do curso de Ciências Econômicas da Escola de Administração e Negócios (ESAN),
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). luciane.carvalho@ufms.br

³ Estudante de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), ivinikalini@yahoo.com

Referências

Acosta, Miguel Lorente & Acosta, José Antonio Lorente. *Agresion a la mujer: maltrato, violacion y acoso. Entre la realidad social y el mito cultural*. Granada: Comares, 1998.

Amâncio, L. Sexismo e racismo- dois exemplos de exclusão do outro. In

H. G. Araújo, P. M. Santos & P. C. Seixas (Coord.). *Nós e os Outros: a exclusão em Portugal e na Europa*. Porto: SPAE, 1998

Bottini, Lucia Mamus; Batista, Roberto Leme. *O Trabalho Da Mulher Durante A Revolução Industrial Inglesa (1780 A 1850). Os desafios da da escola pública paranaense na na perspectiva do professor na PNE. Volume I*. 2013

Brasil. Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca. Disponível em <http://bd.camara.gov.br> .1995. Acesso julho 2019.



_____. Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em planalto.gov.br/ccivil_03/.../L11326.htm. Acesso junho, 2019.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em <http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>. Acesso junho, 2019.

Brumer, Anita. Gênero E Agricultura: A Situação Da Mulher Na Agricultura Do Rio Grande Do Sul. Revista Estudos Femininos. Florianópolis, 2004.

Brumer, Anita; Freire, Nádia Maria Schuch. "O trabalho da mulher na pequena produção agrícola". Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ano XI/XI, p. 305-322, 1983/1984.

Costa, E. L. F. da, O gênero no Direito Internacional, Discriminação, violência e Proteção. Belém. Editora Paka-Tatu. 2014

Ciribelli, Marilda Corrêa. Como elaborar uma dissertação de Mestrado através da pesquisa científica. Marilda Ciribelli Corrêa, Rio de Janeiro: 7 Letras, 2003.

Deere, Carmen Diana "La feminización de la agricultura? Asalariadas, campesinas y reestructuración económica en la América Latina Rural". In: VII Congreso ALASRU, n. 4, México. nov. 2006. p.77-136.

Holzmann, Lorena. "Divisão sexual do trabalho". In: Cattani, Antônio David; Holzmann, Lorena. Dicionário de Trabalho e Tecnologia. 1. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p.103-106.

Passos, Carla Christina. A Primeira Geração Do Feminismo: Um Diálogo Crítico Com O Pensamento Liberal. Seminário Internacional Fazendo Gênero 9. 2010.

Pastório, Inês Terezinha; Roesler, Marli Renate Von Borstel. O Papel da Mulher No processo produtivo familiar com Sustentabilidade. Capitalismo Contemporâneo na América Latina: Políticas Públicas Sociais Universais? Unioeste, p. 1-10, set. 2014.

Rodrigo, Isabel. "Feminização da agricultura". *Análise Social*, v. 22, n. 92- 93, p. 643-652, 1986. Portugal.

Silva, Carolina Braz De Castilho e. Schneider Sergio. Gênero, Trabalho Rural E Pluriatividade. In: Scott, Parry; Cordeiro; Rosineide e Menezes, Marilda (Org.) Gênero e Geração em Contextos Rurais. Florianópolis/SC, Ed. Mulheres, 2010, pg. 183-207.



Schneider, Sergio; Conterato, Marcelo, Koppe, Leonardo; Castilho E SILVA, Carolina. "A pluriatividade e as condições de vida dos agricultores familiares do RS". In: Schneider, Sergio (Org.). *A Diversidade da Agricultura Familiar*, 1. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

Teixeira, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. *Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas*, [S. l.], p. 1-11, 2002.

Wammes, Leoni T; Pastório, Inês T; Roesler, Marli Renate von Borstel. O meio Rural e as Novas Perspectivas Para O Desenvolvimento Sustentável. *Questão agrária e Desenvolvimento*, UFPR, 6 nov. 2013.



Vulnerabilidad social y sociodemográfica en el estado de Hidalgo, México.

Jorge Alberto Dettmer González
Angélica Elizabeth Reyna Bernal

Resumen

A partir de la década de 1990, la reestructuración económica mostró la exposición de diferentes grupos sociales a nuevas condiciones de deterioro de sus condiciones de vida, surgiendo como problemática social la vulnerabilidad social. Este fenómeno impulsó tanto la participación de académicos como de la generación de políticas públicas orientadas a la atención de estas poblaciones.

El objetivo del presente trabajo es dar el contexto del fenómeno de la vulnerabilidad social así con presentar de manera general los enfoques teóricos más relevantes para su estudio y analizar algunas dimensiones de la vulnerabilidad social y sociodemográfica considerando el caso del estado de Hidalgo, México.

En este trabajo, desde una perspectiva sociológica y socio-demográfica, se discute el concepto de “vulnerabilidad”, se analizan algunas de sus dimensiones sociales y demográficas, para finalmente destacar algunas de las problemáticas más relevantes de la población vulnerable en el Estado de Hidalgo, México. Para ello, tomamos como fuentes de información los datos del Censo General de Población y Vivienda del año 2010 e información complementaria para el caso del estado de Hidalgo.

Entre los resultados obtenidos de la investigación se destacan los impactos provocados por el modelo económico, en términos del incremento de los niveles de pobreza y marginalidad, que inciden en la vulnerabilidad a partir de características básicas de la población como es su condición rural, el cambio de la estructura por edad, focalizando la situación de la vejez y condición de género como factores de mayor desigualdad en el estado de Hidalgo.

Palabras clave

Vulnerabilidad social; Vulnerabilidad sociodemográfica; Pobreza; Hidalgo; México.

Introducción

Durante los años 1990's la vulnerabilidad se convirtió en el rasgo característico de América Latina. La vulnerabilidad social específicamente, es el resultado de la adopción de un nuevo patrón de desarrollo capitalista, basado en la apertura comercial, el predominio



del mercado y el retiro del estado de muchas funciones que anteriormente le estaban reservadas.

En América Latina, la noción de vulnerabilidad ha resultado útil para explicar el aumento de la indefensión y de la pobreza que afecta a gran número de familias de clase media y baja tanto en contextos urbanos como rurales. Por ello, el concepto de vulnerabilidad resulta más adecuado para explicar la exposición al riesgo de amplios segmentos de la población por efecto del nuevo patrón de desarrollo capitalista.

El objetivo del presente trabajo es dar el contexto del fenómeno de la vulnerabilidad social así con presentar de manera general los enfoques teóricos más relevantes para su estudio y, a partir de ello, analizar algunas dimensiones de la vulnerabilidad social y sociodemográfica considerando el caso del estado de Hidalgo, México.

Globalización, cambio económico y vulnerabilidad social

Durante las últimas décadas del siglo XX dieron inicio distintos procesos de globalización económica, que conllevaron también la reestructuración de las economías regionales. Estos procesos impulsaron fuertes cambios en la organización social y económica. En la región de América Latina, la globalización y reestructuración económica permitieron crecimiento económico, pero con una fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza, pobreza, marginación y vulnerabilidad social.

En tanto el limitado desarrollo social afecta la calidad de vida de la población, diversos organismos internacionales orientados a la atención de los problemas del desarrollo, han planteado que es necesario fortalecer las capacidades nacionales con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, y favorecer la equidad y el pleno ejercicio de derechos.

Según Pizarro (2001), así como el proceso de industrialización por sustitución de importaciones de 1950 a 1970 generó la marginalidad como su fenómeno más distintivo, la adopción del nuevo patrón de desarrollo capitalista a partir de los años de mil novecientos noventa implicó el surgimiento de la vulnerabilidad.

Enfoques teóricos de la vulnerabilidad social

Diversas disciplinas han usado el concepto de vulnerabilidad, considerando también diversos enfoques metodológicos. Según el Diccionario de la lengua española de la Real



Academia Española (RAE, 2018), el término “vulnerabilidad” alude a la “calidad de vulnerable”. Asimismo, “vulnerable” es un adjetivo, que indica “Que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”.

Desde las ciencias sociales, como señala Kaztman (2000), la vulnerabilidad es “la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro” (Kaztman, 2000: 13).

Por su parte, Pizarro (2001) considera que “la vulnerabilidad social es el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente pero también expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos” (Pizarro, 2001: 7).

Hopenhayn (2001) reinterpreta la vulnerabilidad social en la región latinoamericana a partir de los conceptos de “asimetría en derechos”, las “vulnerabilidades cruzadas” y los “fantasmas de la droga y de la violencia delictiva” (Hopenhayn, 2001: 2-4). Según este autor para enfrentar la vulnerabilidad es necesario tanto el crecimiento económico como favorecer la movilidad social, la democratización del acceso a la información y el conocimiento y fortalecer el tejido social (Hopenhayn, 2001: 12).

Otro enfoque sobre la vulnerabilidad es el activo social propuesto por Caroline Moser (1998) a partir del análisis de los pobres urbanos. Para Moser, la vulnerabilidad se relaciona con la propiedad de recursos activos, considerando que “Cuanto más activos tenga la gente, menos vulnerables son, y cuanto más grande sea la erosión de activos de la gente, más grande su inseguridad” (Moser, 1998: 3).

Siguiendo a Moser, la vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza; más bien, por sus cambiantes condiciones de vulnerabilidad, la gente puede entrar o salir de la pobreza. Es decir, no todas las personas vulnerables son pobres.

Asimismo, Pizarro (2001) considera que existen múltiples dimensiones del impacto de la vulnerabilidad en la vida social, entre ellos destacan los que se manifiestan “en el trabajo, en el capital humano, en el capital físico del sector informal y en las relaciones sociales” (Pizarro, 2001: 14).

Por su parte, para la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), la vulnerabilidad social “puede ser entendida



como la combinación de i) eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas; ii) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos; y iii) la inhabilidad para adaptarse a las consecuencias de la materialización de estos riesgos” (Cepal/Celade, 2002: 21).

Según Cepal/Celade, se entiende por vulnerabilidad sociodemográfica “una situación dinámica en la que confluyen: a) riesgos sociodemográficos, que son eventos, procesos o rasgos que dificultan la realización de proyectos comunitarios, domésticos e individuales o coartan derechos; b) deficiencias en la capacidad para enfrentar dichos riesgos; c) falta de habilidad para adaptarse activamente a ellos” (Cepal/Celade, 2002: 20-21). Para Elías (2013) el concepto de vulnerabilidad sociodemográfica “implica situaciones de riesgo como su acepción más habitual indica” (Elías, 2013).

Una exploración a la vulnerabilidad social en México

El concepto de pobreza comporta múltiples significados. En su sentido más amplio, la pobreza alude condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos e impiden la satisfacción de sus necesidades básicas.

En México, tradicionalmente la medición de la pobreza se había abordado desde una perspectiva unidimensional, casi siempre referida a la carencia o insuficiencia de ingresos como una aproximación de bienestar económico. Sin embargo, diversas investigaciones han puesto de manifiesto que la pobreza comprende diversas dimensiones o componentes, por lo cual ha sido considerada como un fenómeno multidimensional. Es decir, desde una perspectiva multidimensional, la pobreza se refiere a una serie de carencias definidas en múltiples dominios que permiten el acceso a oportunidades de participación, apropiación de recursos y el acceso al capital físico, humano o social. En otras palabras:

“una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.” (CONEVAL, 2018, p. 9)

En el marco de la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 25/06/2018) promulgada por el Gobierno Mexicano, se proponen dos enfoques que configuran el carácter multidimensional de la pobreza: 1) el enfoque de bienestar, y 2) el enfoque de derechos. El primero permite definir las necesidades básicas insatisfechas de activos y capacidades;



el segundo se asocia a la existencia de derechos fundamentales inalienables, insustituibles e interdependientes. En el artículo 36 de dicha ley, se precisan los nueve indicadores que permiten medir precisamente la pobreza multidimensional desde el punto de vista individual y social: tales como: ingreso corriente per capita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada. (CONEVAL, 2018)

Vulnerabilidad social y sociodemográfica en el estado de Hidalgo

El estado de Hidalgo, una de las 32 entidades federativas de México, se encuentra ubicado en la región centro de México. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2014: 16) sus coordenadas extremas son al Norte 21° 24'; al Sur, 19°36', latitud norte; al este 97° 58' y al Oeste 99° 53', longitud oeste. Con una extensión territorial de 20,813 km² de superficie, representa el 1.06% del territorio nacional. El estado de Hidalgo divide administrativamente su territorio en 84 municipios, teniendo por capital la ciudad de Pachuca de Soto.

De acuerdo a la Encuesta Intecensal de 2015, el estado de Hidalgo alcanzó una población de 2,858,359 habitantes, es decir, 2.3% del total nacional. Del total de sus habitantes, 1,489,334 son mujeres (52.1%) y 1,369,025 hombres (47.9%). La población del estado se distribuye en 4,714 localidades, de las cuales 18 pueden considerarse ciudades al contar con 15 mil o más habitantes, por lo que la población urbana representa 29.08% y la población rural 70.92%, con ello se ubica como el tercer estado con mayor proporción de población rural del país, después de Oaxaca y Chiapas. La escolaridad promedio es de 8.7 años de estudio, por debajo del promedio nacional que corresponde a 9.2 años de estudios. El estado de Hidalgo tiene una importante presencia indígena. La población de 3 años y más que hablan alguna lengua indígena alcanza los 369,549 personas, es decir, 14% de la población estatal.

Durante el siglo XX, el estado de Hidalgo era un estado de expulsión de población hacia otras entidades del país, principalmente a la Ciudad de México. También se observa un flujo de emigración hacia el extranjero, principalmente hacia los Estados Unidos, afectando de manera importante algunas regiones del estado. Sin embargo, en las últimas décadas, los procesos de urbanización han favorecido la atracción de población. Du-



rante el período 2005-2010, llegaron a vivir 122,511 personas procedentes de otros estados del país y emigraron solo 67,139 personas para radicar en otros estados, por lo que se tuvo un saldo migratorio positivo de 55,372 personas.

Respecto a su economía, según INEGI (2019) en el año 2016 Hidalgo aportó 1.7% del PIB Nacional. Considerando la estructura productiva del estado de Hidalgo, las actividades primarias aportaron al PIB estatal el 4.1%, las actividades secundarias el 33.3% y las actividades terciarias 62.6%. Hidalgo contó en ese año con 98,567 unidades económicas, que representaron el 23% del total nacional. Estas unidades productivas emplean a 353,978 personas, de las cuales el 57% (202,355) son hombres y 43% (151,623) son mujeres. El sector de actividad que más aporta al PIB estatal es el comercio.

El estado de Hidalgo, según la evaluación de CONEVAL 2012 ocupó el 9 lugar de porcentaje de población en pobreza y de pobreza extrema de todo el país, ubicándolo entre las diez entidades con mayor pobreza del país. En 2010, 54.9% de la población se encontró en situación de pobreza, comprendiendo 1,468,263 personas. En situación de pobreza extrema se ubicó a 13.5 % de su población, correspondiente a 360,799 personas. Para 2010, el 28.1% de la población del estado de Hidalgo se encontró en vulnerabilidad por carencia social; 3.9% fue la población vulnerable por ingreso.

En la última década, los indicadores de pobreza y vulnerabilidad mejoraron en el estado de Hidalgo, aunque ambos siguen siendo fenómenos persistentes. Por ejemplo, entre 2008 y 2018 los indicadores de pobreza extrema y pobreza disminuyeron en la entidad. Así, de las 401 mil personas ubicadas en la categoría de pobreza extrema en 2008, se redujeron a 181 mil en 2018, lo que representó una disminución de la población en pobreza extrema de casi 220 mil personas, es decir, se redujo de 15.3% al 6.1% en el período 2008-2018.

De igual forma, del millón 400 mil habitantes ubicados en situación de pobreza en 2008, estos disminuyeron en 132 mil en 2018, lo que representó una reducción de 9.2%, con lo que la población en condición de pobreza en el estado de Hidalgo se redujo de 55% a casi 44%. Con todo, ambos porcentajes siguen estando por abajo del promedio nacional.

Por lo que se refiere a la población vulnerable hidalguense con carencias sociales, ésta aumentó entre 2008 y 2018 al pasar de 798 mil personas a más de 1 millón 160 mil, es



decir, se incrementó de 30.5% a casi 39%. Lo mismo sucedió con la población vulnerable por ingresos, la cual aumentó de casi 90 mil a 113 mil personas. En cuanto a la población no pobre y no vulnerable, entre 2008 y 2018, ésta aumentó de 284 mil personas a 403 mil, lo que representa un incremento del 10.9% a 13.5% en términos relativos en la década.

En cuanto a los indicadores de carencia social, entre 2008 y 2018 se redujo el rezago educativo al bajar de 620 mil a 543 estudiantes en rezago, lo que representa una disminución del 23.7% al 17.5%. Otro indicador de carencia social que mejoró en forma significativa fue el de carencia de acceso a los servicios de salud, el cual pasó de 1 millón 240 mil personas no atendidas a 493 mil personas, es decir, mientras que en 2008 un 47% de personas no tuvo acceso a los servicios de salud, en 2018 solo un 14.4% no consiguió acceder a estos servicios.

Por lo que se refiere a la carencia de calidad y espacios para vivienda, los datos indican que, en la última década, este tipo de carencias se redujo de 556 mil personas a 291 mil personas, lo que representó una disminución del 21.3% al 11.2% de personas con carencias en las condiciones y espacios para vivienda.

En cuanto a algunos indicadores de vulnerabilidad sociodemográfica, el estado de Hidalgo atraviesa por un proceso de transición tanto de su estructura y dinámica poblacional como en sus patrones epidemiológicos. Así, en Hidalgo se presentan una serie de factores que están dando lugar a transición demográfica en etapa intermedia, que se explica por una fecundidad y mortalidad similares al promedio nacional.

Considerando solo el componente fecundidad, destaca que las mujeres hidalguenses tienen un promedio de 2.3 hijos por mujer en su vida reproductiva. También se observa una disminución considerable de la fecundidad de las mujeres entre 25 y 29 años, registrando 18.2 nacimientos por mil mujeres (Diagnóstico Salud, 2014: 20). Si bien una consecuencia directa de la transición demográfica es el paulatino envejecimiento de la población, se prevé que, dentro de diez años, la fecundidad disminuirá, pero no las tasas de natalidad, debido al gran número de mujeres jóvenes que tendrán hijos.

De acuerdo con el índice resumen de ordenamiento (IRO) de CONAPO, Hidalgo ocupa el lugar 23 del ranking estatal por su situación desfavorable en salud reproductiva; el 21° lugar en prevalencia anticonceptiva, el 6° en probabilidad de tener el primer hijo en la adolescencia; el 23° en tasa de fecundidad adolescente, y el 24° en razón de mortalidad



materna (UNICEF). En especial preocupa la elevada tasa de fecundidad adolescente del grupo de 15-19 años (58.3 por cada mil mujeres en 2010), por encima de la tasa nacional (56.9 por cada mil mujeres).

En cuanto a la transición epidemiológica, el estado de Hidalgo enfrenta el reto de atender simultáneamente el incremento de enfermedades crónico-degenerativas y los rezagos en las patologías infecciosas características de la etapa pre-transicional. Así, entre las primeras causas de morbilidad entre 2000 y 2013 se encontraron las infecciones respiratorias agudas y las infecciones intestinales (Diagnóstico salud, 2014), mientras que, entre las principales causas de mortalidad, para el mismo período, se encuentran la diabetes mellitus, enfermedades esquiúmeas del corazón, enfermedad cerebro-vascular y la enfermedad pulmonar obstructiva genómica (Diagnóstico Salud, 2014: 83).

Conclusiones

En este trabajo se identificó que la investigación sobre vulnerabilidad social y demografía emergió en América Latina y el Caribe durante la década de los años mil novecientos noventa, debido a la emergencia en este fenómeno debido tanto a la adopción de un modelo de desarrollo capitalista sustentado en la globalización, la apertura comercial y el cambio en las funciones sociales del Estado, como por los impactos provocados por dicho modelo que incrementaron los niveles de pobreza y marginalidad.

El trabajo desataca cómo, durante las dos últimas décadas, la noción vulnerabilidad social paulatinamente se fue incorporando a diversos marcos analíticos y operativos que han intentado dar cuenta del fenómeno de la vulnerabilidad social en sus distintas dimensiones y componentes.

En la última parte del trabajo se destacan algunas de las dimensiones de la vulnerabilidad en el estado de Hidalgo. Si bien, esta entidad federativa cuenta con un gran potencial de desarrollo económico y social, la presencia de la vulnerabilidad social es patente.

Respecto a los indicadores de carencia social para los dos años considerados (2008 y 2018), se puede decir que casi todos ellos mejoraron. Tres de ellos lo hicieron de manera muy importante (rezago educativo, acceso a los servicios de salud y calidad y espacios en la vivienda), pero uno de ellos mostró un retroceso (acceso a la alimentación).



Si bien algunos indicadores de pobreza y vulnerabilidad social han mejorado en la última década en el estado de Hidalgo, todavía se observan al interior del estado fuertes inequidades, tanto en las zonas urbanas marginadas de las ciudades y sobre todo en una parte importante de los municipios de carácter rural, donde el acceso a los indicadores de seguridad social es todavía incipiente.

Asimismo, las nuevas características poblacionales asociadas a los procesos de la transición demográfica y transición epidemiológica, generan nuevas condiciones de vulnerabilidad sociodemográfica entre la población del estado de Hidalgo que deberán ser consideradas.

Bibliografía

CONEVAL (2012). Informe de pobreza y evaluación en el estado de Hidalgo 2012, México.

CONEVAL, (2018). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, actualización 2018, en www.coneval.org.mx

Cepal/Celade, (2002). Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones, Santiago de Chile, Mayo 6-10

Elías Salazar, Marco Antonio. (2013). El concepto de vulnerabilidad sociodemográfica. Elementos que ayudan a entender los alcances de la crisis actual, Taberna Librería Editores, México.

Hopenhayn, Martín, (2001). La vulnerabilidad reinterpretada: asimetrías, cruces y fantasmas, Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Cepal/Celade, Santiago de Chile, 20-21 de Junio.

INEGI (2000). XII Censo de Población y Vivienda 2000, Aguascalientes, México. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2000/default.html>

INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010, Aguascalientes, México. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>

INEGI (2014). Perspectiva estadística de Hidalgo, Aguascalientes, México, 92 pp.

INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015, Aguascalientes, México, <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

Kaztman, Rubén, (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social, Serie Documento de Trabajo del IPES, Apuntes conceptuales, núm. 2. Universidad Católica del Uruguay.



Moser, Caroline, (1998). "The Asset Vulnerability Framework. Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", World Development, vol. 26, núm. 1. Gran Bretaña, Elsevier Science, pp. 1-19.

Pizarro, Roberto, (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina, Serie Estudios Estadísticos, No. 6, Cepal, Santiago de Chile, febrero.

Real Academia Española, (2018). Diccionario de la lengua española, consultado en www.rae.es, 2018.

Sector Salud (2014). Diagnóstico Salud, 2014, México.



Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT.

Galindo Cruz Velázquez¹

Resumen

En esta aportación se establece la situación social de los indígenas de México, en la que viven a partir de la “riqueza territorial” que han cuidado y conservado, la cual ellos deberían explotar solo que las autoridades interpretan a su modo el artículo 27, de la Constitución mexicana, respecto a los derechos adquiridos por los indígenas. En la segunda parte explicaremos el proceso de despojo de sus tierras, y el papel que están ejerciendo determinadas compañías extranjeras, de forma violenta debido a las reformas en el país, que iniciaron con el entonces presidente Vicente Fox, aunque este no pudo concretar lo que se esperaba con Felipe Calderón si se pudo y continuaron con Enrique Peña Nieto, razón por la que obtienen el derecho a explotar los territorios de dichos pueblos, como en la época de la conquista, en el tercer segmento trataremos de aterrizar, por qué deben ser ellos a quienes les deben obsequiar la concesión de explotación, haciendo valer la jerarquía de las normas de acuerdo con el Convenio 169 en cuanto a que los indígenas tienen todo el derecho de ser quienes exploten lo que por derecho les corresponde. Para el beneficio de sus comunidades y que estas obtengan los mayores beneficios si ellos deciden que sean otro los que las exploten.

Palabras clave

Pueblos; Comunidades; Indígenas; Explotación; Tierras.

Introducción

La situación de los pueblos indígenas mexicanos siempre ha sido difícil, quizá desde antes de ser colonizados y dominados por los europeos. La ocupación de sus tierras por extranjeros duró más de tres siglos. Tras la independencia estos pueblos fueron despojados de sus tierras y una situación similar se vivió en la mayoría de los países latinoamericanos. Incluso los países africanos sufrieron mayor tiempo todavía después por haber sido víctimas del tráfico de esclavos.

Es hasta el siglo XX. Después de la Segunda Guerra Mundial, que el 24 de octubre de 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco para redactar la Carta de las Naciones Unidas. Tiempo después, en 1957, se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), este organismo se ocupó de los indígenas al realizar el Convenio



107, Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de Otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los países independientes.

En contraste con el anterior Convenio, que tenía un carácter integracionista, este organismo resuelve crear un nuevo instrumento en el que se prevé el término “pueblos”, los cuales gozan de una identidad y organización propia que reconoce en ellos una colectividad con cultura, identidad y creencias, además con una organización propia y una relación especial con la tierra. Por ello que el Convenio 107, se convierte en el Convenio 169, de la OIT en 1989. México ingresa a este el 5 de septiembre de 1990, pero el Convenio entro en vigor en 1991.

Convenio 169 y otros instrumentos internacionales

Este convenio es muy importante porque actúa como protector internacional para estos pueblos en todos los artículos, como el 2° que a la letra dice:

Artículo 2°

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

(a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

(b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

(c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. (Organización Internacional del Trabajo, (OIT), 2014, pp. 21-22)

Este artículo es claro al mencionar que los gobiernos tienen la obligación de proteger a estos pueblos, que tienen los mismos derechos que la mayoría de la sociedad no indígena. Pero no ha sido así, en este país solo el presidente Lázaro Cárdenas se ocupó de las masas con la Reforma Agraria incluyendo a estos pueblos en el reparto de tierras. Se puede decir que este fue un gobierno diferente, ya que el reparto aparentemente se



realizó sin esperar nada de los pueblos indígenas. Posteriormente se administró con fines electorales.

Así sucedió durante muchos años. Los gobernantes que sucedieron no se ocuparon mucho de estas tareas y en consecuencia los pueblos no confían mucho en el gobierno, las pocas ayudas que reciben los han hecho desconfiados, ya que nunca los consultan en relación a sus tierras y en ocasiones son despojados de las mismas sin que se empleen mecanismos para saber su parecer, como lo estipula el artículo 6° del Convenio, el cual menciona que cualquier cosa que los gobernantes quieran hacer con sus tierras que deben consultarlos primer para ver si están de acuerdo:

Artículo 6°

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. (OIT, 2014, pp. 27-28)

Este Convenio pretende otorgar beneficios a los pueblos indígenas; sin embargo, algunos gobiernos, como los mexicanos, solo firman Convenios o tratados sin cumplirlos y sin ocuparse de sus necesidades. Por el contrario, les quitan sus tierras para concesionarlas a compañías extranjeras, quienes explotan y las contaminan con todos los químicos que desechan como cianuro, mercurio, DDT y otros. Por lo anterior podemos decir que estos pueblos están desprotegidos al no cumplirse con lo establecido en el Convenio 169, muy a pesar de que en México a partir del 2011 se incorporaron en la Constitución los Derechos Humanos.

Estos derechos agrupan a toda la sociedad en general y los gobiernos latinoamericanos, con excepción de alguno como Bolivia que tiene como gobernante a un indígena, no



cumplen con lo señalado en el Convenio 169. La ONU intentó mejorar su situación al crear una Subcomisión en 1982, la cual instauró un Grupo de Trabajo para observar en donde estaba la fragilidad de estos pueblos. Como resultado promovió la adopción de normas internacionales relativas a estos derechos. Asimismo, preparó un proyecto llamado Declaración sobre los derechos de los pueblos Indígenas DNUPI. 2007.

La elaboración de esta Declaración ocupó dos décadas de negociaciones y beneficia a más de 370 millones de personas en el orbe. Es de especial importancia porque responde a demandas históricas fundamentales de las comunidades autóctonas del mundo, entre ellas: el derecho a la autonomía o autogobierno en los temas relacionados con sus asuntos internos y locales, al control del manejo de sus tierras y recursos naturales, a la consulta informada sobre las acciones de los gobiernos que afecten directamente a estos pueblos y a la preservación de su cultura y tradiciones. (DNUPI. 2018, p 3).

Existen varias herramientas internacionales, que pueden ser usadas en beneficio de las comunidades para que logren alcanzar las metas establecidas y hacerlas firmes en el momento preciso. Por ejemplo, el artículo Primero de esta disposición menciona que: Los Indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de Naciones Unidas, La Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Normas internacionales de los derechos humanos (DNUPI, p 4).

Protección de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en la Constitución

A pesar de las leyes mencionadas es todavía uno de los grupos más desamparados por parte del Estado, porque no los consideran como iguales. Esta discriminación vulnera sus derechos humanos dentro del ámbito nacional, en el artículo primero de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, (CPEUM) en la primera y segunda fracción, se menciona que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.



Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (CPEUM p 1, 2019)

La Constitución en este país es clara cuando manifiesta que “todas las personas gozarán de los derechos humanos”, eso incluye a todos los que han nacido en este territorio y que forman parte del tejido social del país, por lo mismo no deben quedar sin la protección de estos derechos. Sin embargo, en este país una buena parte de los mexicanos supone que los indígenas tienen menos derechos que el resto de la población, pero no es así, ellos han estado desde antes de la Colonia, eran los dueños de estas tierras.

Desde la época colonial fueron despojados de estas y tras la independencia los siguieron robando. Así hasta llegar a la revolución y al Estado moderno, en donde se firman tratados internacionales que los representantes del Estado no respetan cabalmente. En ocasiones se piensa que solo lo hacen para quedar bien en el ámbito internacional, aunque esto no es privativo de esta nación, la realidad es que la casi totalidad de los gobernantes de Latinoamérica, firman tratados que implican intereses difíciles de cumplir, como los de libre comercio, y en cambio ignoran aquellos que protegen los derechos humanos, en particular aquellos que protegen a los pueblos indígenas. Se puede aseverar que al firmar los convenios que señalan derechos humanos, lo hacen por mero trámite y no para cumplirlos

La firma de tratados de libre comercio, en la mayoría de los casos, viola preceptos plasmados en leyes nacionales e internacionales. Por ejemplo, los indígenas tienen grandes recursos naturales dentro de sus comunidades, como: hidrocarburos, petróleo, metales y maderas preciosas, cuya explotación les permitiría obtener una vida mejor sin tener que dejar su lugar de origen. Pero con engaños les expropiaron sus tierras y las cedieron a extranjeros con la promesa de mejores terrenos para sus futuras cosechas. Sin duda, esas tierras le proporcionarían jugosas ganancias a la inversión tanto nacional como a la extranjera, esa sustracción la realizan a pesar de que la Constitución en su artículo 27°, párrafo 3° señala que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el



desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. en consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad,(CPEUM, p 33. 2019)

Cuando observamos como empobrecen más a estos pueblos, conviene preguntar ¿Dónde quedó el equilibrio? Para los que han cuidado por largo tiempo el medio ambiente ¿Qué beneficio reciben? ¿Por qué no pueden explotar sus tierras y recibir los beneficios de lo que tanto han cuidado, por qué tienen que ser otros los que reciban los frutos en contubernio con autoridades corruptas de lo preservado por tantos años? Existen preguntas que difícilmente tienen respuesta cuando el Estado vulnera los derechos que deben ser protegidos.

Pueblos indígenas, su derecho a la tierra y al agua

Como ya se ha mencionado, el cuidado del medio ambiente ha estado en realidad a cargo de los indígenas. Precisamente es por lo que en la actualidad en esas tierras se encuentra todo lo que les están ofreciendo a los inversionistas. Ejemplos hay muchos, como lo que ha sucedido con los huicholes y coras, etnias del centro-norte del país, a quienes les están contaminando sus lugares sagrados, como Wirikuta, en Real de Cuatorce, San Luis Potosí.

En Sonora, se tiene otro ejemplo, ya que, aunque existen varias etnias como los mayos, los seris, los pápagos, los pimas y los guarijíos, no obstante, los más conocidos son los yaquis, a quienes desde el porfiriato los quisieron exterminar (precisamente para quedarse con sus tierras), mandándolos a trabajar a Yucatán en las haciendas henequeneras y, ahora, en el siglo XXI les están robando el agua para ser utilizada en la capital del Estado².



Desde hace mucho el pueblo yaqui ha estado en conflicto por el agua, pero es a partir de la construcción del acueducto Independencia, durante la gestión del gobernador Guillermo Padres Elías, que la situación se ha recrudecido. Estos pueblos se repliegan cada vez más hacia otras zonas, pues los están dejando sin agua para sembrar y para su consumo.

Resistirse ha sido complicado: han tenido que lidiar con el encarcelamiento de sus líderes, enfrentar juicios injustos y se han tenido que amparar para no perder ese vital líquido. Finalmente, el 21 de enero de 2015 la Suprema Corte de Justicia (SCJ) falló a favor de los derechos de agua adquiridos por el gobierno de Sonora, a pesar del daño tan grave significa esto para el medio ambiente. Toda esto contraria los derechos tienen estos grupos desde 1940, el cual restituye y titula el territorio a la tribu yaqui, al mismo tiempo les otorgó el 50% del agua existen en el caudal de dicho río que se acumula en la presa de la Angostura.

Aunque anteriormente se ha contrariado ese mandato, ahora el despojo es más grave, al no dejarles agua para poder sembrar sus tierras, por tanto, en ocasiones lo poco que pueden cosechar no les alcanza ni para el autoconsumo. De alguna forma esto conlleva exterminar con una de las comunidades más grandes del norte del país. Pese al dictamen de la SCJ, se ha demostrado el daño que se causara al medio ambiente, los yaquis tienen derecho a tener agua potable y que se les pague por utilizar un recurso tan vital como este. El gobierno de Sonora se apodero del agua de los yaquis en contradicción con fracción VIII la del artículo 27 en sus párrafos a, b y c que a la letra expone, se declararán nulas todas:

- a). -Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- b). -Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las secretarías de fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población;



c). -Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población, (CPEUM, p 38. 2019)

El fallo de la SCJ, así como todo lo que se ha hecho después del decreto de 1940, es contrario a la Constitución. Se puede comprobar con lo que se menciona en este párrafo y en otros del mismo artículo. Es por eso que estos pueblos han tenido que protestar ante el gobierno Federal y la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH).

En julio de 2015 la CIDH le dio entrada a la demanda del pueblo yaqui, ya que en el país fue desechado su amparo, por lo tanto, en México ninguna autoridad les ha atendido adecuadamente, aparte del alargamiento que hicieron de las demandas interpuestas en el mismo. No obstante estar protegidos por tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por la Declaración de los derechos humanos de 1948, los Derechos humanos de los pueblos indígenas, y por si esto fuera poco existen 21 derechos más, así como 17 Instrumentos de derechos humanos que han sido firmados y ratificados por los presidentes en turno.

En el párrafo 4° del artículo 27° se determina que ninguna persona puede tener el dominio sobre sus tierras, esto pese a la existencia de títulos de posesión de las mismas que datan de antes de la llegada de los españoles. De acuerdo con artículo mencionado, la propiedad corresponde a la nación, pero existe una contradicción, puesto que la nación reside en el pueblo, o sea, en la mayoría de los ciudadanos, sin importar que sean indígenas o no, ya que estos están protegidos por el Convenio 169 en su artículo 15, fracción 1 y 2 que enuncia:

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados



deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

Al mismo tiempo se debe hacer notar que dentro del mismo artículo constitucional mencionado existe una contradicción, la cual legitima que el Estado puede expropiar las tierras de los asentamientos indígenas por causa de utilidad pública, sin embargo, concesionar las tierras de tales sitios a extranjeros no es utilidad pública, ya que lo único que están haciendo estas compañías es saquear la riqueza que por tantos años han conservado las comunidades. Muchos saben que estas comunidades son fuente de riqueza para el país, pero es evidente que las expropiaciones no se hacen de acuerdo con la ley. Cuando el Estado no atiende lo que señala el artículo uno constitucional, entra en contradicción con el tratado internacional, los gobernantes tienen el deber de proteger a sus poblaciones indígenas y sus territorios, por lo que no debería haber contradicción entre estas dos leyes, a la par el mismo artículo se contradice en la fracción VII del artículo 27° que menciona:

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores (CPEUM. 2019, pp 37-38).

Esta fracción constitucional concuerda con lo que señala el Convenio. Es por lo que se hace un extrañamiento. Ya que los tratados son Ley Suprema que están a la par de la Constitución. No obstante, lo establecido, los pueblos indígenas son despojados de sus tierras, que al final vienen a explotar los extranjeros u otros que no han hecho nada por el cuidado del medio ambiente. Parece que volvemos a la época colonial en donde se desobedecía el mandato del rey, haciendo una carta rogatoria y esperar un tiempo la respuesta para exclamar ¡obedécese, pero no se cumpla! es exactamente lo que está sucediendo ahora en el país ¡fírmese y ratifíquese, pero no se cumpla!



Incumplimiento de la Constitución y la totalidad de los tratados de derechos humanos por parte del Estado mexicano

Como se puede verificar, los gobernantes siguen infringiendo las leyes y tratados que ellos aceptan al no hacer la debida consulta a los pueblos. En la mayoría de los casos les quitan sus tierras para concesionarlas a extranjeros o a la oligarquía mexicana, cuestión que lesiona los intereses de los pueblos, provoca hambre y miseria, así como el consecuente daño al medio ambiente del lugar en el que vivieron toda su vida. Es evidente que todo esto se realiza con apoyo de autoridades corruptas y deshonestas, a quienes no les importa que esos núcleos de población queden desprotegidos y sufran daños severos en su salud, vivienda y educación.

Parecen olvidar que estos pueblos pueden recurrir a los instrumentos internacionales que los protegen para demandar protección a su derecho a la tierra, porque son derechos fundamentales de estas comunidades que deben ser respetados. Es importante saber que todos los individuos son idóneos de obtener los beneficios pactados en los acuerdos internacionales. Aquí cabría preguntarnos ¿Por qué el Estado mexicano no respeta los derechos de los indígenas? ¿Son los indígenas personas de segunda? ¿Por qué no se reconoce su derecho a la consulta, pese a que el Convenio 169 así lo señala?

De acuerdo con lo leído hasta aquí, es difícil contestar estas preguntas, a pesar de que se intuye en el pensamiento de los gobernantes que estos problemas no son prioridad, puesto que recortan el gasto público en donde entra salud, escuelas, ayuda para campesinos, indígenas y otros. Esto implica que los sectores más vulnerables serán los que se queden sin recursos, aunque eso no es lo peor, ya que en sus comunidades siempre hay recursos que explotar para apoyar a su sostenimiento, solo que el gobierno los oferta a compañías extranjeras.

A pesar de que México ha signado y ratificado el Convenio 169 de la OIT y se erigió como un impulsor importante de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta aún se encuentra muy lejos de ser reconocido y respetado en este país. Las principales asignaturas pendientes para el Estado mexicano son dos: establecer las leyes y reglamentos pertinentes para normar el respeto a este derecho, en plena concordancia con el espíritu de estos documentos internacionales y garantizar en los hechos que el derecho a la consulta se respete de



manera libre, previa e informada, con respeto a mecanismos de toma de decisión propios de cada comunidad y con carácter vinculante para las autoridades (Cravioto, De La Fuente. "Serios retos en el respeto al derecho a la consulta en México" 2011, p 10).

Es cierto que el Estado mexicano, en la esfera internacional ha participado muy de cerca para establecer derechos para los pueblos indígenas, pero evidentemente de otros países, porque en el ámbito nacional no cumple con lo pactado, no obstante, el cambio trascendental que ocurrió en junio de 2011: en el artículo primero de la Constitución en donde se reconoce los Derechos Humanos, así como los Tratados internacionales que México sea parte (CPEUM. 2011, p 1).

Es necesario obtener un complemento jurídico anexo, donde se instaure el derecho a demandar la consulta para todos los mexicanos, en particular para los grupos indígenas de acuerdo al Convenio, para que sus derechos sean respetados y que estos aprendan a ubicar los mecanismos internacionales existentes para apoyar sus demandas. Asimismo, es necesario que el legislativo elabore una ley secundaria para situar el tribunal al que tienen que acudir a emplazar al gobierno cuando incumpla con lo establecido en las normas internacionales. Este accesorio debe contener reglas claras para que no haya imprecisiones al momento de consultarlo, además debe tener carácter vinculante y eficaz en todos sus alcances.

En México, así como en la mayor parte del continente americano, los indígenas son marginados y discriminados. Esto porque los Estados han limitado el derecho a la consulta, sobre todo cuando las circunstancias afectan los intereses de los gobernantes, porque no hay justificación para que no se consulte a estos pueblos sobre cualquier situación que afecte su modo de vida. No tomar en cuenta a las comunidades nativas los ha predispuesto para impugnar o rechazar las iniciativas gubernamentales, lo que deja ver la poca relación que existe entre los pueblos originarios, el Estado y el resto de la sociedad.

Para los indígenas una condición significativa es la preservación y posesión de la tierra. Es lo más importante de acuerdo con la organización de cada pueblo integrado en esta nación, pues cada comunidad es autónoma, pero lo que siempre han cuidado y defendido es su hábitat y su cultura. López Bárcenas lo expresa de la siguiente manera:

De acuerdo con esta disposición, el concepto de tierras indígenas es diferente al de tierras no indígenas; es sinónimo de territorio y éste incluye la totalidad del espacio y los



recursos que existen en él que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera. Dicho de otro modo, el concepto de territorio incluye la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza, entre otros elementos. Al respecto, la doctrina jurídica internacional de los derechos indígenas se ha pronunciado en el sentido de que “es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales (López Bárcenas 2013)

Es importante hacer notar que la realidad de dichos pueblos se transforma cuando no son tomados en cuenta por los legisladores o cuando aprueban reformas que atañen a estos pueblos. Están, por ejemplo: la educativa, laboral, salud y otras que se aprobaron en el sexenio pasado, en particular la energética, que modifica sustancialmente la explotación de los hidrocarburos que, sin duda afectara territorios donde están asentadas estas comunidades. Asimismo, las autoridades pasan por alto el Convenio 169 el cual, como ya se mencionó, es uno de los mecanismos internacionales más importantes para la defensa de los pueblos originarios y, que de acuerdo con el artículo 133, de la Constitución mexicana los tratados internacionales son ley suprema en toda la nación (CPEUM, p 172).

Es preciso señalar que las autoridades siguen infringiendo los derechos de los pueblos indígenas. Actualmente, por efecto de las reformas señaladas, los gobernantes pueden llegar a ocupar los predios explotables de las comunidades para concesionarlos a los ricos y extranjeros. Para ello, en el último tercio de 2013 los legisladores, por iniciativa de Peña Nieto, han hecho una serie de cambios a los artículos 27 y 28 de la Constitución, para poder privatizar áreas que no podían ser manejadas por los inversionistas extranjeros, como el Corredor Costero Tijuana-Ensenada.

En los meses de octubre a diciembre del citado año y de enero a julio de 2014 no dejaron de hostigar a la sociedad con comerciales en la radio y la TV para que todos supieran que la reforma energética atraería inversión en cascada y, por tanto, trabajo en abundancia y bien pagado para los mexicanos; que, en consecuencia, bajarían los costos de luz, agua y gasolina. Pero para aquellos que creyeron en las promesas del gobierno, al final se dieron cuenta que todo fue un vil engaño. Algo similar fue argumentado cuando se firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC).

En los procesos donde el gobierno realiza cambios para firmar cualquier tratado, se comete una violación a la Constitución si bien la Convención de Viena señala, que la Constitución de los países no se debe ajustar a los tratados, estos son los que deben estar



acordes a la misma, para que no halla contradicciones entre la norma constitucional y los tratados, solo que al revisarlos es notorio que existen varias contradicciones, aunque la norma internacional señala que: “en caso de que ocurra se debe aplicar la norma más favorable a las personas, que en este asunto serían los indígenas”(López Bárcenas. Op. cit).

Respecto a la educación, los indígenas tienen derecho a ser educados en las escuelas preprimaria y en las primarias en su propia lengua, en estas últimas por lo menos hasta el tercer año, asimismo pueden hablar su lengua en privado y de manera pública sin que tengan que avergonzarse de hacerlo, ya que:

Hablar de derechos lingüísticos y educativos de los pueblos indígenas, en tanto que comunidades lingüísticas minorizadas y desplazadas por la comunidad dominante, obliga a tratar el tema del bilingüismo. En América Latina, la castellanización masiva provocó un abandono sistemático del monolingüismo indígena y su lugar fue ocupado por un bilingüismo sustractivo. La castellanización masiva no denota escolarización sino desplazamiento, es decir, supone ‘desuso’ de las lenguas indígenas y su restricción a determinados ámbitos. Al faltar una educación bilingüe de calidad y pertinente, se instala en la población indígena un bilingüismo sustractivo que implica no dominar plenamente ni la lengua materna ni el español en el cual se observa una fuerte interferencia de la primera lengua. Debido a que la mayoría de los indígenas ya son bilingües, en diferentes grados, la única alternativa en materia de educación indígena es la modalidad de educación bilingüe que tenga por objetivo alcanzar un bilingüismo aditivo. La educación bilingüe se prefigura como respuesta a los derechos lingüísticos en educación de las poblaciones indígenas, pues presupone el derecho a la preservación de sus lenguas y a la apropiación de la lengua mayoritaria nacional. Esa modalidad parte del derecho a recibir enseñanza de y en la lengua materna, es decir, enseñanza de la lectoescritura y el desarrollo de los conocimientos escolares en la lengua materna y el español como segunda lengua. De acuerdo con el paradigma del bilingüismo, la lengua materna se aprende como asig-natura y como lengua instrumental y el español como lengua franca, es decir, como solución vehicular de comunicación con las otras culturas. En materia de bilingüismo se tiene que tener presente la existencia de una gradación que va desde el monolingüismo indígena, pasando por un español incipiente, hasta hablantes indígenas que son prácticamente hispanohablantes y comprenden la lengua indígena pero no la hablan. Al respecto, y en el marco de la educación bilingüe, Godenzzi (2003, 74-75) propone tres modalidades de enseñanza del español: iniciación al español para comunidades monolingües o de bilingüismo sustractivo; español como segunda lengua para comunidades bilingües; y español para hispanohablantes, indígenas que viven en zonas donde solo se habla español. En el ejercicio del derecho a la educación bilingüe se introdujo, a partir de



2001, el enfoque intercultural. El enfoque intercultural supone superar la concepción de la diversidad como problema y sobre la base del respeto usarla como recurso para alcanzar los objetivos de la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).³

Es innegable que las lenguas indígenas se han ido perdiendo, debido a que la mayoría de las personas al salir de sus comunidades dejan de hablarla a fin de evitar ser discriminada. En consecuencia, los indígenas migrantes se avergüenzan de sus orígenes, por ello, algunos tratan de olvidar sus raíces, incluso, entre indígenas de hablas diferentes algunos buscan evidenciar a los otros, los molestan y se burlan. Sin embargo, es importante defender estos idiomas para evitar su desaparición. Además, también están protegidas por el Convenio 169, en su artículo 28, fracción primera, donde se señala que la educación debe impartirse en lengua materna y que además tendrán que aprender la lengua que se habla en el país (Blanco Gómez, pp.76 77)

De la misma forma González Galván hace una indicación muy concreta al respecto:

En el caso de disposiciones del orden nacional que se opongan a las disposiciones del Convenio, se ha considerado por la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que dicha controversia no existe, puesto que la ratificación de un Convenio implica la derogación de las normas internas contrarias. Esto mismo se reconoce a nivel interno como un principio general de derecho en el artículo 9o. del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior" (González Galván, pp. 860-861)

Aquí es importante señalar que el autor de la cita hace una indicación aclaratoria en la que se ha venido insistiendo: que, en ninguna ley, incluyendo la Constitución, debe existir controversia con los tratado, pues al firmar y ratificar estos -según lo aludido- queda invalidada la ley nacional. Sin embargo, esto no es tomado en cuenta por los representantes del país, porque no confrontan lo que firman y es por ello que no respetan lo suscrito.

En lo que se refiere a Derechos Humanos de los pueblos indígenas, la realidad en que viven estos ha llamado la atención de diferentes organismos internacionales como la ONU, la cual sabe que en México se siguen violando los derechos de los pueblos indígenas. Por tal razón, el día 9 de agosto se conmemora el día Internacional de los Pueblos Indígenas: desde la Red Nacional de Organismo Civiles de Derechos Humanos



“Todos los Derechos para Todas y Todos” (Derechos Humanos, p.1). Asimismo, algunos países europeos, como Alemania, interesados en la situación de los indígenas mexicanos mandaron una comisión para verificar lo que está sucediendo aquí en esta materia y lo que encontraron fue la violación reiterada de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Este estudio se hizo ente entre octubre y noviembre de 2008:

En los estados visitados del sur de México, las comunidades indígenas y campesinas tienen sobretodo un alto grado de marginación en cuanto a educación, salud y alimentación. Tratados de libre comercio agudizan la situación de los pequeños campesinos en Chiapas, Oaxaca y Guerrero. La delegación de la coordinación se encontró con algunos proyectos comunitarios exitosos de ayuda propia de comunidades y organizaciones, por ejemplo, el de las “Mujeres Ecologistas” en la Sierra de Petatlán. Éstos tienen el riesgo que el estado no cumpla con sus deberes, refiriéndose a los proyectos ya existentes. Por eso se deben buscar formas de colaboración entre estado y actores locales, que faciliten espacios para iniciativas propias y autonomía, y encontrar soluciones en conjunto (México. 2009, p.2)

Es importante señalar que existe la evidencia que ningún país, por alejado que se encuentre de México, deja de percibir el incumplimiento de la observancia de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, de la sociedad en general, pero en especial de grupos marginados como son los indígenas. El interés de Alemania al observar esta situación se debe quizá a que Europa está comprometida con la ayuda a estos grupos de población indígena por el grave rezago en que permanecen desde la colonización.

Para la comisión alemana, es preocupante la creciente militarización en el marco de los acuerdos internacionales y las consecuencias en la política de seguridad nacional, pues se ha comprobado que muchos de los ataques, que se hacen en contra de la sociedad civil quedan impunes.

La lucha contra las drogas, muchas veces sirve como pretexto del gobierno Calderón para militarizar regiones rurales con un alto porcentaje de población indígena. Además, constatamos la paramilitarización en los estados Guerrero y Oaxaca, que también ha aumentado en Chiapas hasta diciembre 2008.

El informe de los casos trabajados confirma, que a las violaciones de los DESCAs y derechos indígenas les siguen luego violaciones a los derechos civiles y políticos. Desalojos ejecutados por un conjunto de fuerzas de seguridad del estado, comunidades y personas que se oponen a las políticas oficiales son intimidados, tienen órdenes de aprehensión,



son encarcelados arbitrariamente, en muchos casos torturados u hostigados sexualmente. Normalmente no hay seguimiento ni juicios legales contra estas violaciones. (México, 2009)

Es evidente para todo el mundo lo sucedido en México tras la guerra que Calderón declaró en contra de los narcotraficantes en toda la República. Incluso, el mismo presidente Obama lo felicitó por enfrentar a los delincuentes, pero le aclaró que no debía descuidar la economía y el crecimiento del país. Es innegable que Calderón no escuchó porque empobreció más cada vez más al país durante su sexenio. Aunque él ya no está en el poder la situación de la nación no cambió, al contrario, con Peña Nieto empeoró tras todas las reformas y el saqueo que hizo de la poca riqueza que subsiste.

La Coordinación Alemana por los derechos humanos en México apoya la exigencia de las organizaciones de Derechos Humanos de México que el Estado Mexicano deje de promover y apoyar grupos con matices de agitación paramilitares. Se debe terminar con el uso de las fuerzas militares mexicanas en conflictos internos del Estado, y empezar una profunda reforma en el ámbito de policía. Pues las violaciones de Derechos Humanos se han cometido por elementos de la policía y del ejército mexicano deben ser juzgadas por el código penal en un Estado de Derecho (México, 2009)

Es importante recalcar lo que la comisión alemana analizó, ya que vinieron a investigar sobre el cumplimiento de los derechos humanos por parte del Gobierno. En sus observaciones se pide que estos dejen de apoyar a los paramilitares, asimismo se debe concluir con el uso y abuso de los militares en las comunidades indígenas, garantizando que cualquier transgresión que cometan en contra de dichos poblados sea investigada y castigada a la mayor brevedad, por tribunales civiles y que se prohíban los fueros militares, para que estos reciban el castigo que merecen.

El Tribunal de los Pueblos ha puesto una serie de quejas sobre la explotación los recursos naturales en aras del progreso y sobre todo por el hecho que los extranjeros vengán a explotar los territorios indígenas. Un ejemplo es el hecho de que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales, saben que algunos laboratorios están saqueando plantas medicinales en el Estado de Chiapas y a pesar de las denuncias los que están en el poder no hacen nada para impedirlo.

Durante los últimos años, la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos ha contribuido a desarrollar los contenidos mínimos del derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, con base en las disposiciones de la Convención Americana y de la Declaración Americana,



interpretadas a la luz de las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo [OIT], de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras fuentes relevantes, conformando un corpus iuris coherente que define las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA en relación con la protección de los derechos de propiedad indígenas. En el presente capítulo se analizan las fuentes jurídicas que han servido a los órganos del sistema interamericano, y a otros órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos, para derivar los contenidos básicos del derecho a la propiedad indígena sobre tierras, territorios y recursos naturales (Comisión Interamericana)

El gobierno de Peña Nieto no debió haber reformado la Constitución. Finalmente, solo facilitó que los extranjeros se lleven las riquezas existentes en las tierras de pueblos indígenas. Reitero, es a ellos a quienes les pertenece todo lo que está en su propiedad de acuerdo con los artículos 14 y 15 del convenio 169 de la OIT. Asimismo, la explotación minera es problemática, ya que genera focos de contaminación para los mantos freáticos, el medio ambiente y el agua de los ríos la cual usan los pueblos indígenas para el consumo diario, también para sus animales y la siembra.

La minería es una actividad a corto plazo, pero con efectos a largo plazo. A nadie puede (debe) caberle duda que cuando se realiza en zonas de bosques constituye un factor de depredación de los mismos. Se calcula que, conjuntamente con la exploración de petróleo, amenaza el 38% de las últimas extensiones de bosques primarios el mundo (NET, 2014).

La realidad de lo que sucede con las concesiones de las minas en México no aportan ningún beneficio al Estado y sobre todo a las poblaciones indígenas y no indígenas más cercanas, que son las que sufren más el deterioro del medio ambiente y, por tanto, la salud de las personas. En las condiciones actuales del país, lo único que está certificando el gobierno es que la inversión que tanto se necesita para proveer a los que menos tienen de un trabajo decoroso no se puede lograr, ya que las compañías mineras propiamente están saqueando lo que queda de valor, porque de acuerdo a la ley minera en México es un verdadero despojo a la nación y por tanto al pueblo.

México se ha convertido en paraíso fiscal para las empresas mineras de Canadá –que dominan la extracción de oro y plata en el país–, porque éstas sólo aportan al fisco el pago de derechos sobre concesiones, como se establece en el artículo 27 de la ley en la materia. En el primer año de operación esos consorcios pagan 5.70 pesos por el uso de una hectárea; en el tercer y cuarto años de vigencia de la concesión, ocho pesos 52



centavos. El décimo año se aplica la cuota más elevada por usos de hectárea de 124 pesos 74 centavos. Un análisis de la industria minera, elaborado por la Comisión Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas, de la Secretaría de Gobernación, advierte que los canadienses han encontrado, literalmente, una mina de oro en México, por el exceso de apertura fiscal que tiene como único propósito atraer inversiones a costa del deterioro ambiental y social.⁴

Lo antes mencionado demuestra el saqueo que se está haciendo al territorio. Al otorgar la mayoría de concesiones a las compañías mineras canadienses para la extracción de oro y plata, lo único que nos queda es contaminación. Por lo tanto, eso no es venir a invertir, es depredar el patrimonio de la nación. Sería más seguro que las minas fueran explotadas por sus verdaderos dueños, los pueblos indígenas, así tal vez ellos no contaminarían tanto porque saben cuidar la tierra.

Conclusión

Es importante entender, que en México no se cumple con lo establecido en el Convenio 169, ya que este fue creado para apoyar de manera significativa a los pueblos indígenas. Sin embargo, como sucede en casi toda América Latina, la mayoría de los representantes de Estado que tienen población indígena no respetan 1) su derecho a la pertenencia de sus tierras, así como el derecho a poder explotarlas para que pudieran tener una vida mejor y 2) su derecho a la consulta ni los demás derechos que establece el Convenio.

Asimismo, en el artículo 27 de la Constitución, existen contradicciones las cuales están detectadas en la fracción IV y VII. El primero está en desacuerdo con el mencionado Convenio, el segundo está acorde con este. Al buscar en la Carta Magna se encuentra que existen varios argumentos contrarios a muchos de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Aunque los dirigentes del país no han revisado la Ley Fundamental, también están violando el artículo primero que habla de que se deben respetar todos los tratados en derechos humanos. Este conjunto de omisiones solo permite que los inversionistas vengan a saquear estas poblaciones, pues a la administración lo que le interesa es que vengan a invertir, sin ver lo que dichas compañías le hacen al país. Un ejemplo de lo anterior es lo que sucedió en el “milagro mexicano”, en donde el gobierno les puso a los inversionistas todo en bandeja de plata (no les cobraba luz, agua, instalaciones) y algunas veces hasta les prestaba dinero con tal de que invirtieran, al final estos se fueron llevándose su capital y el país quedó endeudado: es casi lo mismo que está pasando con las compañías mineras.



El gobierno, con ese tipo de concesiones a las compañías mineras, lo único que hace es un despojo a la nación y esto es igual a robar al pueblo, en concreto a los pueblos indígenas, porque invaden sus territorios para contaminarlos. Finalmente, lo único que tendremos de valor será basura, contaminación de la tierra y de los mantos freáticos, pero sobre todo tendremos carencia de comida, pues al haber abandonado el campo nos aproximamos a una situación como la de Argentina, a la cual no le prestaban porque no tenía con que pagar.⁵

Nota

¹ Profesora investigadora del Área de Derechos Humanos y Alternatividad Jurídico-Social, del Departamento de Derecho de la UAM Azcapotzalco.² Esta situación está ocurriendo en el estado de Sonora y la que escribe lo ha estado siguiendo en las noticias de los periódicos, además se hizo un trabajo acerca del problema que están padeciendo los huicholes o wixaricas como se hacen llamar y los coras, por la contaminación de las compañías mineras canadienses y las agroindustrias en sus lugares Sagrados los cuales se encuentran en Real de Catorce, San Luis Potosí, México.

³ Blanco Gómez, Rosana). "Legislación en materia de derechos lingüísticos y educación indígena en México". Tinkuy Boletín de Investigación y Debate. Ética, lenguaje y pueblos indígenas Perspectivas latinoamericanas Université de Montréal. Section d'Études hispaniques. Montreal, Canadá: Université de Montréal. 2010, pp. 76 77

⁴ Méndez. Enrique y Garduño Roberto. "México paraíso fiscal para las empresas mineras canadienses". En periodico la Jornada. 17/10/2013, p.7

⁵ <https://bit.ly/2INR8y3>. Consultado el 03/10/2014. 15:00 hrs.

Bibliografía

Blanco Gómez, Rosana). "Legislación en materia de derechos lingüísticos y educación indígena en México". Tinkuy Boletín de Investigación y Debate. Ética, lenguaje y pueblos indígenas Perspectivas latinoamericanas Université de Montréal. Section d'Études hispaniques. Montreal, Canadá: Université de Montréal. 2010.

González Galván, Jorge Alberto "El Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos Indígenas y la obligación de México con su ratificación". En Revista Juridica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 96, pp. 860-861.

Hemerografía

Cravioto, Francisco y Fuente, Aroa De La. "Serios retazos en el respeto al derecho a la consulta en México". en Rrevista. Punto de Vista. N° 3. México. 2011.



Gómez Rivera, Magdalena. Derecho Indígena y Derecho Nacional: Revista Universidad de Guadalajara, Mexico. 1998-1999.

González Galván, Jorge Alberto "El Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos Indígenas y la obligación de México con su ratificación". En Revista Juridica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 96

López Bárcenas, Francisco. "Pueblos indígenas, marginados de la discusión sobre la reforma energética". En Revista. Contralínea. com.mx. <https://bit.ly/33OdBcf> Consultada el 20/04/2019. A la 14:30 hrs.

Méndez. Enrique y Garduño Roberto. "México paraíso fiscal para las empresas mineras canadienses". En periodico la Jornada. 17/10/2013

Instrumentos Nacionales e Internacionales

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos

Comisión Interamericana. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT 1989

Coordinación alemana por los derechos humanos en México. (Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko). Violaciones de Derechos Humanos en los Estados Chiapas, Oaxaca y Guerrero, del sur de México. Stuttgart, 2009.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos Indígenas 2007
 Humanos, R. N. Persisten violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los pueblos indígenas en México. Ciudad de México: Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. Todos los Derechos para Todas y Todos Boletín Numero, 20, 2013
 Organización de Naciones Unidas. Artículo 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1989

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. Persisten violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los pueblos indígenas en México. Ciudad de México: Todos los Derechos para Todas y Todos Boletín Numero, 20, 2013

Web

http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/Mineria/La_Mineria_y_su_grave_impacto_sobre_los_Bosques_y_los_Pueblos. Consultado el 03/10/2014. 15:00



Insegurança alimentar e nutricional: Rupturas e permanências ao longo da história social brasileira.

Juliana Gij Levra de Jesus
Natália Gebrim Doria
Cláudia Maria Bógus

Resumo

A dificuldade de acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente tem se ampliado como uma das consequências do cenário de aprofundamento da crise do capitalismo mundial. O limite das políticas públicas para o enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN) dos povos ao longo dos anos, aponta para o carácter estrutural desse problema. O objetivo deste ensaio foi refletir sobre a transversalidade da ISAN ao longo da formação social brasileira, através de autores como Caio Prado, Josué de Castro, Octávio Ianni e outros. As marcas do processo de colonização e dos séculos de escravidão vivenciados no Brasil, caracterizados pelo trabalho escravo, pela distribuição desigual das terras e pela priorização de uma economia agrária exportadora e latifundiária, repercute em consequências na alimentação da população até os dias de hoje. Nesse sentido, em uma sociedade submetida à lógica de acumulação de capital e ao mercado internacional, a relação entre as pessoas, os alimentos e seu acesso é mediada pela forma de inserção no trabalho, pela relação de posse da terra, pela organização do sistema alimentar, entre outros fatores. Apesar das mudanças no perfil nutricional e no padrão de consumo, a situação de ISAN da população mais pobre, negra e indígena brasileira e seus reflexos na saúde perpassa o tempo e compõe a organização social ainda desigual do país. O olhar sobre a construção social-histórica da ISAN possibilita compreender as contradições desse problema e pode contribuir para práticas intersetoriais mais emancipadoras e próximas das necessidades de saúde da população.

Palavras chave

Insegurança alimentar e nutricional; História social brasileira; Alimentação de qualidade.

Introdução

O acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, produzida de forma socialmente e ambientalmente sustentável, parece que sempre esteve distante da realidade da maioria dos brasileiros. As marcas do processo de colonização e dos séculos de escravidão vivenciados no Brasil, caracterizados pelo trabalho escravo, pela distribuição desigual das terras e pela priorização de uma economia agrária exportadora



e latifundiária, repercute em consequências na alimentação da população até os dias de hoje. Nesse sentido, o objetivo deste ensaio é refletir sobre alguns elementos da formação social brasileira que compõem a historicidade da Insegurança Alimentar e Nutricional e suas distintas manifestações na saúde da população ao longo do tempo.

Apresentação do problema

O conceito de determinação social da saúde, apresentado no texto de Breilh (2013) e reforçado no texto de Campos (2004), aponta que condição de saúde dos indivíduos não é determinada por um caráter exclusivamente biológico, mas que está condicionado às relações de reprodução social e organização histórica das coletividades (Breilh, 2013; Campos, 2004). A alimentação, como necessidade básica fundamental para a vida humana e para a saúde, também tem sua determinação condicionada pela organização do modo de produção capitalista e pode ser respondida de diferentes maneiras a depender da forma de inserção dos indivíduos no trabalho.

O aprofundamento da desigualdade social e as medidas austeras em um cenário de crise de acumulação capitalista têm reflexos nas condições de vida e trabalho da maioria dos brasileiros, colocando em mais evidência o problema da Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN) da população. O número crescente de famílias em situação de ISAN tem ganhado destaque na mídia nos últimos tempos, mesmo em uma cidade rica como São Paulo, evidenciando a desigualdade na distribuição da riqueza no município (Souza, 2017; Castor, Silva e Domenici, 2018; Lupion, 2017). A ISAN pode ser caracterizada tanto pela fome e desnutrição, como por com um perfil de carências nutricionais e obesidade.

Metodologia

Ensaio elaborado a partir das discussões e leituras propostas pela disciplina de pós-graduação intitulada “Saúde Pública na Formação do Brasil contemporâneo”, do programa de pós-graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da USP.

Resultado e Discussão

Apesar dessa visibilidade mais recente, a situação de ISAN acompanha a história da sociedade brasileira desde sua formação, que se deu sob uma estrutura agrária desigual, de uma aristocracia rural que se desenvolveu sob a tríade do trabalho escravo, da monocultura e da ocupação de terras em larga escala (Prado Júnior, 2011). Assim compreender a complexidade do processo histórico brasileiro nos permite compreender a



ISAN hoje e o perfil das pessoas que permanecem nesse lugar. As obras de Caio Prado Júnior, interpretadas pelo sociólogo Octávio Ianni, apontam três processos históricos como fundamentais para a compreensão do Brasil contemporâneo: a colonização, o regime de trabalho escravo e o desenvolvimento desigual e combinado nacional. A expansão comercial europeia e a busca por novos mercados e relações comerciais, foi o impulsionador da ocupação de terras na América, Ásia e África. Sem a pretensão de desenvolvimento das terras ocupadas, a colonização nos países da América Latina, incluindo o Brasil, tinha como intenção o estabelecimento e manutenção de feitorias comerciais para a acumulação europeia. Assim, a organização da economia e da sociedade brasileira tinha suas bases voltadas para atender os interesses externos, com a exportação de gêneros agrícolas, como açúcar, tabaco, ouro, café produzidas nas grandes lavouras. Ao mesmo tempo em que a ocupação desta terra através do povoamento era elemento fundamental para a manutenção das feitorias (Ianni, 2004; Prado Júnior, 2011). Essa forma de acumulação só foi possível a partir do trabalho escravo empregado no país. A mão de obra negra e indígena escravizada, deu a sustentação para o modelo de organização econômica, política e cultural nacional, sendo o racismo um componente estrutural da formação social brasileira. Ianni (2004) ressalta isso, apontando que “os séculos de trabalho escravizado produziram todo um universo de valores, padrões, ideias, doutrinas, modo de ser, pensar e agir” da sociedade brasileira (p.58).

As heranças do escravismo compõem a forma de desenvolvimento nacional ao longo dos anos. De forma desigual e combinada, o país associa formas aparentemente contraditórias de organização de vida e trabalho no mesmo tempo histórico, em outras palavras, o moderno, industrializado, tecnológico, urbano, convive com a formas arcaicas da escravidão e da economia agropecuária (Ianni, 2004). Por conseguinte, considerando a posição do Brasil na dinâmica internacional do capitalismo e a vantagem de manutenção das desigualdades para esse modo de produção, essa forma de organização não parece surpreendente para um país de capitalismo dependente.

Ao deslocarmos o nosso olhar para o papel da saúde pública nesse cenário, podemos compreender que este setor foi personagem central na consolidação do projeto modernizador nacional. A intrínseca relação entre o pensamento sanitário e o pensamento social e político brasileiro, deu sustentação para o fortalecimento de um Estado nacional, ainda frágil pela força das oligarquias locais e a extensão continental do país, e para a construção da identidade brasileira (Lima e Hochman, 2004).



No início do século XX, o movimento pela reforma da saúde pública e pelo saneamento rural contribuiu para o deslocamento da visão mais determinista e biologicista sobre o atraso de desenvolvimento do país ligados a herança colonial e composição étnica brasileira, para uma visão mais nacionalista que enfatizava a importância de um Estado mais forte em todas as regiões do país para o enfrentamento das doenças, consideradas estas como um empecilho para o progresso (Lima e Hochman, 2004).

Apesar dos avanços com essa concepção, no que tange a coletivização dos determinantes do processo de saúde doença, o caráter eugenista, racista e higienista do pensamento sanitário permaneciam. Apesar da igualdade formal instituída a partir da Lei Áurea (1888) com o fim da escravatura, as políticas racistas e de exclusão incidiram diretamente na condição de saúde e alimentação da população negra e indígena brasileira, como exemplos: a política de imigração (1890) e branqueamento da população; a lei de terras (1850) que instituiu a necessidade de compra para ocupação da terra; as medidas higienistas de segregação espacial nas grandes cidades com a proibição de cortiços; a proibição de acesso à escola para negros; entre outras (Guimarães, 1999; Almeida, 2018).

O desenvolvimento das políticas sociais no Brasil acompanhou a dinâmica particular da formação do Estado brasileiro. A inserção tardia do país no mundo capitalista foi condicionada pelos dinamismos do mercado mundial e pela necessidade de adaptação aos novos tempos, entretanto uma modernização conservadora, com o desenvolvimento de um Estado de manutenção dos interesses da aristocracia agrária agroexportadora e oligarquias. A burguesia brasileira, com a crise do poder oligárquico-escravista, passou a ocupar o Estado como forma de manter seus interesses particulares (Castro Santos, 2004; Ianni, 2004; Behring e Boschetti, 2009; Santos, 2016[D1] [Roberta2] [Roberta3]).

Castro Santos (2004), ao apresentar as reflexões sobre o movimento da reforma sanitária na primeira república e as particularidades do desenvolvimento desse projeto nos diferentes estados nacionais, aponta o papel da saúde pública no desenvolvimento de uma base institucional (postos de saúde, institutos de pesquisa), na construção de um aparato burocrático e administrativo centralizado com o fortalecimento do poder federal, no reconhecimento da pesquisa científica como via de modernização, na erradicação de endemias e epidemias nacionais e na elaboração das políticas públicas e leis sanitárias (Castro Santos, 2004).



Na consolidação de um Estado nacional centralizador durante o governo Vargas, foi criado em 1930 o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (MTIC) e o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), ambos que de alguma forma organizavam o acesso da população aos serviços de saúde. Esse acesso estava ligado a forma de inserção no trabalho, por um lado com a assistência médica previdenciária para os trabalhadores formais e sindicalizados (MTIC) e por outro, as ações de saúde pública ligadas à prevenção e combate às endemias do restante da população (MESP) (Fonseca, 2007).

A intervenção Estatal, se fortaleceu não apenas no setor saúde, mas também no setor da alimentação e nutrição. Ainda restritas a estratos da população, a intervenção estatal nas políticas sociais ligadas a alimentação e nutrição tiveram alguns marcos importantes, com instituição do salário mínimo, o fornecimento de alimentação para os previdenciários nos grandes centros urbanos e a criação de um órgão administrativo nacional de alimentação (Pinheiro, 2008). Apesar do desenvolvimento de políticas sociais nessa área, o limite das políticas públicas para o enfrentamento à ISAN da população ao longo dos anos, aponta para o carácter estrutural desse problema.

De 1930 a 1963, as ações de enfrentamento à ISAN no Brasil estavam ligadas principalmente ao combate à fome em um cenário epidemiológico com elevada ocorrência de desnutrição e carências nutricionais ligados à miséria e à pobreza, e representou um problema político para os governos (Pinheiro, 2008). A exposição nacional feita por Josué de Castro em Geografia da Fome (1946), que deu visibilidade para a fome vivida no país naquela época e suas dimensões políticas e sociais, também contribuiu para a inclusão do debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda política de governo (Pinheiro, 2008).

As intervenções estatais cumpriam um papel importantíssimo na atenuação dos conflitos sociais do período, ao mesmo tempo que garantiam a reprodução da mão de obra explorada e condições mínimas para a sobrevivência de determinados grupos sociais. A partir da década 70, com a permanência de uma alta prevalência de desnutrição e fome, diversos programas foram desenvolvidos voltados às pessoas em situação de ISAN, especificamente para crianças, gestantes, nutrizes e para os trabalhadores formais, entre eles o Programa de Alimentação do Trabalhador (1976) e os programas de suplementação alimentar. Esses programas cumpriam objetivos articulados de interesses econômicos, políticos e sociais, tanto nacionalmente e como internacionalmente. Pinheiro (2008) apresenta:



“Os programas de suplementação alimentar, fortemente amparados e intermediados pelos organismos internacionais, tinham objetivos ideológicos e econômicos bastante articulados e constituíram mecanismos de ampliação do mercado internacional de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. A introdução do leite em pó, por exemplo, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar, tornou evidente o seu objetivo econômico. A ajuda, que não acontecia de forma monetária, estabelecia uma relação de dependência e uma barreira importante para a soberania alimentar dos países. O estímulo à produção e ao consumo local de alimentos básicos para o desenvolvimento sustentável, explicitamente, não era um modelo de desenvolvimento social apoiado. O apoio era um meio de escoamento do excedente de produção dos países centrais: o que não havia conseguido transformar-se em mercadoria/capital era doado aos países periféricos. Do ponto de vista ideológico, tais programas ainda desempenhavam a função de utilização do alimento como arma de dominação sobre os países dependentes. Esta estratégia, além de aprofundar a exploração, ainda cumpria com os objetivos políticos de atenuar e desestimular os movimentos sociais de caráter socialista”. (p. 4)

Apesar dessas contradições, é inegável que a conquista das políticas sociais e programas de governo, por mais limitados que sejam, foram resultantes da luta dos trabalhadores por mais direitos e melhores condições de vida e representaram avanços institucionais. Ao longo dos anos, o conceito de SAN foi ampliado e passou a abranger os múltiplos determinantes sociais da ISAN, bem como a influência das relações entre o mercado internacional e as grandes corporações produtoras de alimentos em muitos países (Rigon e Bógus, 2016; Maluf e Reis, 2013).

Conclusão

Os elementos apresentados, demonstram a relação do projeto agrário nacional com o projeto modernizador brasileiro, a partir de algumas características como: manutenção e aprofundamento das desigualdades ligadas ao acesso à terra para produção de alimentos; produção de alimentos pautada nos interesses do mercado internacional; desvalorização da produção e da forma de se produzir tradicionais; organização de um sistema alimentar distanciado da busca pela sua soberania; entre outras. Cenário este, semelhante ao que temos nos dias de hoje, onde a economia segue baseada na produção das commodities voltadas para exportação com grandes latifúndios e uso de agrotóxicos e na distribuição desigual de terras e do trabalho entre diferentes grupos sociais. A sociedade brasileira, apresenta como grande contradição a existência de pessoas com fome, sem seus direitos garantidos e cada vez mais adoecidas pelo modo de vida



e trabalho mesmo em um país tão extenso territorialmente e rico em recursos humanos e naturais.

Nesse sentido, o acesso à alimentação adequada e saudável e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população apresenta-se como um problema extremamente complexo e resultante de um processo histórico nacional e internacional que se desenvolveu a partir do modo de produção capitalista. Alimentar-se está muito além de decisões individuais ou meritocráticas. Em um sistema econômico que necessita da desigualdade para a acumulação, pessoas em situação de ISAN seguem e seguirão existindo, tendo o racismo, o classismo e o sexismo como via de manutenção dessas desigualdades. O caráter instável e frágil das políticas sociais no país até os dias de hoje é um reflexo da dinâmica do capital e da formação social brasileira, caracterizada por uma classe trabalhadora marcada pela escravidão e pelo trabalho informal e por uma classe dominante que teve pouco compromisso democrático e redistributivo (Behring e Boschetti, 2009).

Aos grupos racializados, negros, indígenas e nordestinos, e classe trabalhadora restam as condições mais precárias de vida, trabalho, alimentação e moradia, além da luta e resistência. Os ensinamentos históricos, apontam a necessidade de mudanças mais profundas para o enfrentamento da ISAN, como a reforma agrária, políticas reparatórias antiracistas, investimento na saúde pública, no SUS e na educação pública, organização de um sistema alimentar soberano, entre tantas outras medidas. O olhar sobre a construção social-histórica da ISAN possibilita compreender as contradições desse problema, os limites para sua superação dentro desse modo de produção e pode contribuir para a construção de práticas intersetoriais que vislumbrem a emancipação de todos e estejam próximas das necessidades de saúde da população.

Referências bibliográficas

- Almeida, S. L. (2018). *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte, Brasil: Letramento.
- Boschetti, E., & Behring, I. (2009). *Políticas Sociais: Fundamentos e História*. São Paulo, Brasil: Cortez.
- Campos, C. M. (2004). *Necessidades de saúde pela voz da sociedade civil (os moradores) e do Estado (os trabalhadores de saúde) (tese de doutorado)*. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Castor, C., Silva, J. C., & Domenici, T. (2018). *"Insegurança alimentar é um eufemismo*



para a fome” diz pesquisador. Acesso em 01 de outubro de 2018, disponível em Apública: <https://bit.ly/34OcnHL>

Castro Santos, L. A. (2004). Poder, ideologias e saúde no Brasil da primeira república: ensaio de sociologia histórica. Em G. Hochman, & D. Armus, *Cuidar, controlar, curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro, Brasil: Fiocruz.

Fonseca, C. M. (2007). Constituição de Políticas de Saúde no Brasil: modelos de inclusão social. Em *Saúde no Governo Vargas (1930-1945): dualidade institucional de um bem público*. (pp. 25-61). Rio de Janeiro, Brasil: Fiocruz.

Guimarães, A. S. (1999). *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo, Brasil: 34.

Ianni, O. (2004). *A Idéia de Brasil Moderno*. São Paulo, Brasil: Brasiliense.

Jaime, B. (2013). De la historiografía descriptiva de la medicina, a la historia crítica de la salud colectiva Hacia un paradigma crítico basado en la determinación social de la salud. Ponencia presentada en: *Encuentro de la Red Latinoamericana de Historiador de la Salud*. Quito.

Lima, N. T., & Hochman, G. (2004). “Pouca Saúde e Muita Saúva”: sanitarismo, interpretações do país e ciências sociais. Em G. Hochman, & D. Armus, *Cuidar, controlar, curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro, Brasil: Fiocruz.

Lupion, B. (2017). *Como o Brasil saiu do Mapa da Fome. E por que ele pode voltar. 2017*. Acesso em 01 de outubro de 2018, disponível em Nexo Jornal: <https://bit.ly/3hnlmhm>

Maluf, R. S., & Reis, M. C. (2013). Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. Em C. Rocha, L. Burlandy, & R. Magalhães, *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro, Brasil: Fiocruz.

Pinheiro, A. R. (2008). Reflexões sobre o processo histórico/ político de construção da Lei Organica de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 15 (2), 1-15. doi:<https://doi.org/10.20396/san.v15i2.1813>

Prado Júnior, C. (2011). *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras.

Rigon, S. d., & Bógus, C. M. (2016). A segurança alimentar e nutricional no Brasil: das concepções norteadoras ao início do processo de consolidação. Em I. Bezerra, & J. Perez-Cassarino, *Soberania Alimentar (SOBRAL) e Segurança Alimentar e Nutricional*



(SAN) *na América Latina e Caribe* (p. 260p). Curitiba, Brasil: UFPR.

Santos, S. F. (2016). A questão agrária no Brasil: da modernização conservadora ao agronegócio. Em H. Novaes, A. D. Mazin, & S. L. Santos, *Questão agrária. Cooperação e agroecologia*. São Paulo, Brasil.

Souza, F. (2017). "Você compra remédio ou comida": as escolhas das famílias que vivem com um salário mínimo em SP. Acesso em 01 de outubro de 2018, disponível em Uol Notícias: <https://bit.ly/3nkhAOz>



As crianças e a luta por moradia em São Paulo: Criança luta, não luta?

Marcia Aparecida Gobbi

Resumo

Busca-se discutir sobre a infância de crianças moradoras em ocupações em São Paulo a partir delas mesmas tendo como fontes suas criações de desenhos e fotografias. Derivada de pesquisa mais ampla e em andamento, serão apresentados apontamentos que resultam de observações e relações com crianças ocupações. A vida se faz vulnerável e ao mesmo tempo pulsante em permanente tensão entre a necessidade de um teto onde morar e viver dignamente e a possibilidade de perda em processo de reintegração de posse do qual são frequentemente ameaçados. Essa situação faz emergir questão ainda pouco debatida: a infância, desde os bebês, não é conhecida em processos de uma vida em luta em suas singulares formas de combater a desigualdade e as agruras impostas cotidianamente. Afirma-se que há uma forma particular de luta travada pelas crianças que leva a questionar sobre a vulnerabilidade infantil. Urge conhecermos para que se aprenda com as crianças a pensar sobre as cidades e seus projetos. Metodologia: observação do cotidiano na ocupação, oficinas de fotografia, desenho e outras manifestações expressivas das crianças. Optou-se por não apresentar imagens nesse texto para não correr o risco de trazer informações imprecisas.

Palavras chave

Criança luta; São Paulo; infância.

Introdução e fundamentação do problema da pesquisa: a luta diária que é de todos e todas, desde bebês

A proposta ora apresentada resulta da pesquisa em andamento intitulada Imagens de São Paulo: moradia e luta em regiões centrais e periféricas da cidade a partir de representações imagéticas criadas por crianças, com financiamento FAPESP. Os movimentos sociais urbanos são conhecidos por diferentes motivos, ora por nos atravessar o cotidiano na cidade, ora pelas pesquisas acadêmicas que cumprem um objetivo importante que é o de divulgar e problematizar as lutas travadas pelos movimentos sociais. Contudo, tem intrigado o fato de pouco sabermos sobre movimentos sociais de luta por moradia na perspectiva das crianças. Levantamos como hipótese que as crianças, a seu modo, estão em luta, lutas singulares cujas ações, às vezes, passam despercebido do universo adulto, mesmo porque, carregam uma forma essencialista de compreender a infância o que oblitera nossa capacidade de ver pelas frestas as elaborações infantis,



também na luta cotidiana. A pesquisa que apresentamos aqui tem como objetivo problematizar a infância na luta por moradia, em parte, a partir das próprias crianças, suas moradoras, que, pelas mãos de seus familiares envolvem-se com a vida em luta e a constroem cotidianamente. Temos observado que elaboram compreensões complexas sobre classe social, amizade, vizinhança, riqueza e pobreza e que há em alguns de seus sorrisos uma denúncia sobre o modo de viver, ao mesmo tempo, em que é possível enxergar neles a resistência necessária para o enfrentamento diário. Afinal, as moradias são suas casas, onde a infância é vivida e construída, onde o mundo é apresentado e elaborado diariamente.

Como parte do método utilizado ao longo da pesquisa temos o desenho e a produção de fotografia, que para a escrita desse texto foram considerados apenas como fontes promotoras de reflexões. Optou-se por não apresentá-los reproduzidos aqui para não correr o risco de imprecisões ou de se comportarem apenas como ilustrações de algumas escritas ou do artigo propriamente dito. Percebe-se sua capacidade em abrir conversas, trazer narrativas fecundas sobre a vida nas moradias, sobre sonhos e desejos. Ressalta-se que não nos interessa o conteúdo propriamente, compreendido como retrato da realidade, mas também o momento de elaboração, o que muito instiga a conversa, compreender as relações e formas de ver o mundo, relacionando-se com ele “imageticamente”.

As lutas sociais são constantes, e aquelas voltadas para a ocupação de edifícios e terrenos têm tomado uma proporção bastante grande, sobretudo, nas décadas recentes, em destaque aqui São Paulo em edifícios nas regiões do perímetro histórico e terrenos vazios em suas regiões periféricas. No que se convencionou denominar região central, devido ao processo inicial de colonização e posterior urbanização, merece atenção especial aquelas localizadas em hotéis e antigos cinemas, outrora luxuosos e que hoje expressam decadência de modelos econômicos, de cidade e de convivência e apropriação dos espaços públicos diferentes do que foram décadas atrás, evidenciam outros projetos de e para a cidade e indicam suas transformações. Gentrificação e especulação imobiliária caminham indissociáveis nos processos de mudança da região central do município, na cidade paulistana especificamente sob o manto de política antidrogas esboçando uma concepção circulante entre nós sobre gestão pública, cidade e seus usos.



O direito à cidade é compreendido como manifestação superior dos direitos, tratando-se do direito à liberdade, individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade), Lefebvre, (p 134-135, 2001). As crianças são expropriadas desse direito desde cedo, ao mesmo tempo em que o constroem, o reivindicam e o representam junto a seus familiares e demais componentes dos grupos aos quais pertencem, representações essas que podem nos levar a querer conhecer seus projetos futuros para o viver e morar urbanos pelas crianças e com elas.

A infância nas cidades e em ocupações ainda é pouco conhecida. Levanta-se como hipótese que isso é devido a uma percepção universalista de infância que oblitera outras possibilidades de compreender e conhecer as crianças em condições e contextos de vida diferentes daqueles mais comumente pesquisados e conhecidos;. Atualmente ocupam edifícios em cujos interiores são criadas divisões similares a pequenas casas a configurar um condomínio em que cômodos se misturam em minúsculas metragens de modo a que todos possam estar e conviver lá. A presença das ocupações e, em destaque, das crianças filhas dos moradores, mostra-se como rica oportunidade de observarmos e procurarmos compreender, a partir de seus pontos de vista, a tessitura da cidade como território de disputas em que a histórica matriz de desigualdade urbana e brasileira também se revela nas relações entre todos, ainda que estejam quase invisíveis, como as crianças. Mas, não só, já que em seus atos modificam e fazem surgir resistências, relações e outras formas de viver e morar na cidade. Em cidades espanholas, tais como Pontevedra, propostas que visavam as apropriações das cidades pelas crianças estão sendo contempladas, incluindo-se na rede de cidades amigas das crianças, inspiradas pelo pensamento e propostas de. Francesco Tonucci.

Ainda carecemos responder a perguntas: Como representam sua cidade e essa em relação à luta por moradia e às moradias propriamente ditas nas ocupações? O que há de comum ou divergente entre as representações? Como essas crianças se organizam ou são organizadas pelos movimentos sociais para viver nesses locais? Quais suas representações e concepções sobre as experiências e vivências nas ocupações e nos locais de entorno, sendo eles, as ruas, escolas frequentadas e demais espaços públicos? Como é viver em ocupações em estado de luta permanente, em discussões constantes sobre moradia e ao mesmo tempo estar numa região central historicamente excludente da cidade? Como é ver e ser visto nesses espaços? Apropriam-se deles? Como são usados? O que as crianças captam, demonstram e, se apresentam aspectos



de tais relações em seus desenhos e fotografias, é outra questão a ser feita. Tais questões nos aproximam da atualidade do tema, por vezes banalizado ou reduzido à mera conquista de equipamentos de habitação, educação, transporte, do direito à cidade. Este compreendido nesse projeto como manifestação superior dos direitos, tratando-se do direito à liberdade, individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade), Lefebvre, (p 134-135, 2001).

Entre movimentos sociais investigados e conhecidos reconhecemos pesquisas cujo foco são as crianças em diferentes situações. Destaca-se aqui as investigações de Rossetto (2009 e 2016) e Silva (2013) que trazem boas oportunidades para refletirmos sobre crianças em luta no campo e seus modos de ver e viver no rural. Porém, a infância nas cidades e em ocupações ainda nos é pouco conhecida, também pelo fato, de ser um fenômeno relativamente recente e por encontrar-se em espaços por vezes não reconhecidos e/ou avaliados como impróprios para as crianças e suas famílias. Infere-se aqui que o trato negativo dado aos moradores e moradoras dessas ocupações conduzem a tratamentos cheios de ambiguidades e compreensões equivocadas, carentes de rigor e acuidade. Inúmeras são as crianças que passam longo período de vida por lá, até mesmo anos compondo formas de ver e ser menina e menino dentro de uma ocupação e circulando em regiões centrais e periféricas de São Paulo em convivência com o entorno criando e modificando a dinâmica das relações sociais na cidade, alterando suas experiências urbanas e de infância. Morando em espaços públicos, atualmente ocupam edifícios em cujos interiores são criadas divisões similares a pequenas casas a configurar um condomínio em que cômodos se misturam em minúsculas metragens de modo a que todos possam estar e conviver lá, nesses locais a infância se apresenta e se constitui. A presença das ocupações e, em destaque, das crianças filhas dos moradores, apresenta-se como rica oportunidade de observarmos e procurarmos compreender, a partir de seus pontos de vista, a tessitura da cidade como território de disputas em que a histórica matriz de desigualdade urbana e brasileira também se revela nas relações entre todos, ainda que estejam quase invisíveis, como as crianças. Mas, não só, já que em seus atos modificam e fazem surgir resistências, relações e outras formas de viver e morar na cidade.



Nos percursos a questão que abre uma centelha: quanto de resistência há num sorriso?

Os desenhos, somados à fotografia, comportam-se como uma das formas de obtenção e elaboração dos dados para a pesquisa, compõem os recursos metodológicos da pesquisa e possibilitam a não configuração deles como mera coleta, já que resultam da criação pelas crianças a partir de diferentes propostas e observações e, com isso, intervem no contexto de produção agenciando-os. Serão feitos junto aos/as pesquisadores/as ou em momentos em separado, nos finais de semana, quando materiais de desenho e câmeras fotográficas serão deixadas com as crianças para captação de imagens e registro. O desenho e a fotografia, nesta pesquisa, são concebidos como fontes documentais (Meda, 2014; Gobbi, 2011), representações consideradas fecundas e provocadoras de conhecimentos sobre cotidiano, experiências, representações, imaginação e fantasia daqueles que os utilizam, tanto para quem os olha, como para quem se manifesta como fotógrafo ou desenhista (amadora ou profissionalmente).

Os são considerados nessa investigação como artefatos culturais e fontes documentais, tais como nas investigações de Gobbi, (2011) e Meda (2014), essa consideração deve-se às relações com os estudos sociológicos e historiográficos que buscam marcas e indícios dessas culturas em artefatos criados por meninas e meninos. Com isso, indagações frequentes voltam-se em conhecer o que as crianças elaboram e que podem ser considerados elementos de suas culturas e que apresentam evidências delas em traços, cores, escolhas de imagens a serem captadas. Trazem narrativas que podem ser compreendidas e nos levar a compreender.

Acredita-se que a compreensão da imagem torna-se possível também quando consideramos as relações estabelecidas com os grupos sociais nos quais os envolvidos em sua elaboração estão inseridos, levando em conta que eles não estão separados do cotidiano, em qual pedaço da cidade essas crianças estão implicadas num processo constante de criação e recriação do mesmo. Trata-se também de registros, marcas históricas deixadas por todos. Descortina-se um cenário diante de nós como pistas a serem seguidas. O contexto de produção, os materiais, são considerados ao longo do processo de análise, bem como, as relações mantidas entre as crianças e outros que estão à volta compondo o ato de desenhar. Inicialmente há conversas sobre o ato de desenhar e fotografar, o que não significa que tudo é sempre tranquilo. Vale sublinhar que as crianças ficam em sintonias distintas exigindo que tenhamos atuações, observações diversas, o que nos instiga. As câmeras fotográficas têm chamado bastante a atenção



das crianças, mas não muito mais que os desenhos, o ato de desenhar tem sido mais reivindicado pelas crianças menores. Foram emprestadas câmeras para as crianças tanto para fotografar dentro das moradias, quanto em finais de semana quando ficarão com as câmeras de forma a observar com mais vagar o dia-a-dia vivido por todos. Em relação ao desenho está sendo proposto que os elaborem em temas livres objetivando a soltura do ato de desenhar e a compreensão e debate sobre as imagens produzidas.

Entre risos e correrias a vida que pulsa e transcorre, pois lutar é também desenhar, fotografar, brincar

O trabalho de pesquisa em andamento tem como propósito a produção de conhecimentos sobre infância, com crianças de todas as idades, em locais em que são ainda pouco conhecidas, tais como na luta por moradia. Inicialmente uma das hipóteses levantadas voltava-se para a existência de muitos estudos que se pautam na vida escolar de meninos e meninas, desde a creche. Fundamentais para compormos conhecimentos acerca da infância escolar e seus propósitos, eles não cobrem outras lacunas existentes quanto ao conhecimento sobre a infância em diferentes contextos sociais, tais como no que estamos chamando aqui de infância em luta. Assim, embora não tenhamos propriamente resultados de pesquisa, temos que elas nos aproximam, com suas falas, desenhos e fotografias, do encontro com sutilezas no modo de viver e morar em ocupações em que nos mostram a percepção de que existem “ricos e pobres”, como nos contava uma das meninas moradoras da ocupação na região sul de São Paulo e outras que evidenciavam o desejo de mudança ao mencionar a luta contra os percevejos existentes e que a impediam de dormir em paz. Vale destacar que as crianças decidem várias coisas em assembleias configurando novas formas de participação ainda pouco exploradas em nossas pesquisas e com as quais, seguramente, temos o que aprender, seja sobre as formas de organização, seja com as falas e propostas feitas. Observa-se que a presença das crianças, em si, já evoca preocupações com sua acolhida em espaços, tais como uma brinquedoteca que passa a poder compreendido emblematicamente como local de luta. Outras formas de lutar. Assim o direito à cidade ganha conotação mais ampla expandindo à outros setores e formas de vida, sem excluir grupos etários, de gênero, de sexo, raça ou etnia. Se, identificamos que com a modernidade e o reconhecimento histórico da infância e suas características, somos instados a provocar certas investigações e modos de lidar cotidianamente com as crianças, atualmente, temos que isso deriva a criação de espaços tidos como próprios às crianças, e sua reivindicação. Contudo, observa-se a existência de tantos outros lugares onde a criança se cria e os recriam devido a sua existência e uso, as quais ainda pouco conhecemos, dada



nossa, também histórica, construção de um mundo com características adultocêntricas e cerceadoras da presença, sobretudo, nos espaços públicos, de todos aqueles e todas aquelas que não apresentam comportamento esperado, meninas e meninos, tornam-se vítimas dos processos de segregação urbana, o que se dá de modo diferenciado a cada classe social, pois segrega-se mais determinados grupos infantis e não a outros. As crianças, inferimos aqui, provocam o estabelecimento de outras formas de relação com o espaço e neles com todos que por eles circulam. Interessa considerar, ainda em fase de melhor análise e estadas em campo, a presença das crianças ocupando as ruas, ainda de terra, em brincadeiras constantes junto a outras colegas, o que se dá na ocupação da região sul e não na região central da cidade. Assim, há distinções nos usos e no ser criança em ocupações, a depender de onde estão localizadas geograficamente e no que isso causa de preocupações entre os adultos e adultas. O medo – esse regulador de práticas sociais – também regula ações entre as crianças. O perímetro histórico onde estão situadas várias ocupações de edifícios que não cumprem com a função social de moradia pode ser compreendido como perigoso às crianças e jovens, que, com isso, passam a ter sua circulação mais restrita, quando esta se dá fora de suas moradias. Embora tenham fácil acesso – e gratuito em alguns dias da semana – a equipamentos de cultura, tais como Sala São Paulo, Pinacoteca, Oficinas Culturais, Parque da Luz esses não são usufruídos, seja pela insegurança da circulação, seja pelo desconhecimento e do processo de alijamento de grupos sociais no que tange o consumo e a produção de arte.

Rastros a serem percorridos, os desenhos elaborados pelas crianças, trazem resquícios do tempo em que são sofisticadamente produzidos. Portam indícios a nos insinuar sobre a vida. Linhas e linhas desenhadas levam-nos a perceber o espaço e seus modos de organização. Seguindo com Didi-Hubermann (o.cit) a imagem “arde em seu contato com o real”, ela não o revela propriamente, mas indica formas de ver. Uma imagem criada por uma criança pode levar-nos a determinados tipos de conhecimento e puxar fios a descobrir as crianças, suas experiências fotográficas, se houve, os locais fotografados ou desenhados, as pulsões que ensejam a escolha por determinados traçados e não outros, por certas composições e não outras. Não os reproduzimos aqui, deixamos algumas reflexões para continuar a pensar e prosseguir.

Conclusões preliminares: A luta é expressão de vida, desde os bebês

Direito a cidade não pode ser pensado longe do direito de todos e todas à cidade e, como aprendemos com os movimentos de luta por moradia, encontram-se além dos



direitos a moradia. Ao nos referirmos à luta das crianças, busca-se uma compreensão ampliada da mesma. A luta diária se dá entrelaçada e construída por com a brincadeira, a vizinhança onde há mais ou menos amigos e amigas, ir com seus familiares às assembleias. Dá-se também na arrumação das casas, brincar na brinquedoteca, na elaboração de desenhos com outras crianças, entre tantas coisas. Desse modo, temos uma luta permeada por práticas que ainda necessitam ser investigadas, pois não compõem parte dos estudos voltados aos movimentos sociais, ou ainda, à infância, somando-se a eles os estudos das imagens criadas pelas crianças como forma de conhecê-las e reconhecê-las em distintos espaços, preocupando-nos com as formas como são vistos, percebidos e até planejados por elas, uma vez que são agentes em processo de luta. Temos atos políticos e de pequenas aprendizagens do fazer político desde sempre, em que vagarosamente, se aprende a estar junto, a reclamar do que não há e fazer o possível para mudar o que incomoda, práticas de democracia, de que tanto carecemos, pois a luta pela moradia, a luta pela manutenção da democracia e que a mesma avance se dá desde a infância.

Bibliografia

Gobbi, Marcia A. Num Click: meninos e meninas nas fotografias. IN. Martins Filho, Altino e Prado, Patricia Dias. Das pesquisas com crianças à complexidade da infância. Campinas. Editora Autores Associados. 2011

Kossov, Boris. Luzes e sombras da metrópole: um século de fotografias em São Paulo. In: Porta, Paula (org.) História da cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

Meda, Juri. Los dibujos infantiles como fuentes históricasi : perspectivas heurísticas y cuestiones metodológicas. IN: Rev. bras. hist. educ., Maringá-PR, v. 14, n. 3 (36), p. 139-165, set./dez. 2014

Samain, Ettiene (org). Como pensam as imagens. Campinas. Editora da UNICAMP., 2012



Significaciones otorgadas por poblaciones vulnerables a: La alimentación, la salud y la educación de las mujeres en Organizaciones Comunitarias de San Salvador de Jujuy. Argentina.

Marisa Silva Herrera

Resumen

La presente investigación versará acerca de Organizaciones Comunitarias: entre ellas un comedor popular y un merendero ubicados en el acceso sur de San Salvador de Jujuy, provincia de Jujuy, Republica Argentina, en el barrio Islas Malvinas.

El estudio de dichas organizaciones surge por la escasa existencia de bibliografía y de fuentes documentales referidas al tema en bibliotecas y repositorios radicados en las ciudades de Jujuy, Salta, Tucumán. En búsquedas previas se hallaron algunos documentos en la red, tales como una tesis de maestría acerca de la historia del surgimiento de comedores barriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Martín Ierullo, (2010) <https://www.margen.org/suscri/margen59/ieru.pdf>. Actualmente existen fuentes de datos de la UCA y diferentes periódicos por el incremento de comedores ya que según corresponsales de distintos diarios coinciden que cerca del 47% de los niños son pobres en Argentina y necesitan acudir a comedores comunitarios para no pasar hambre.

Palabras clave

Personas; Comedores; Alimentación; Salud; Pobreza/vulnerabilidad.

Justificación del problema a indagar

El primer comedor estudiado fue el San Pantaleón, tanto en su funcionamiento como en su estructura organizativa, a donde acuden personas para alimentarse, el cual lleva trabajando más de 30 años, surgido como iniciativa de un grupo de personas preocupadas por la situación de pobreza existente en el barrio por aquel entonces. En 1987 comenzaron cocinando bajo un improvisado techo de chapas, preparando alimentos con leña, y con mucho esfuerzo y capacidad de gestión, fueron negociando el espacio edilicio actual, cedido por el entonces banco Provincia de Jujuy. Diez años después lograron la personería jurídica y concursaron con un proyecto para recibir financiamiento de UNICEF. Ganado el concurso, con el subsidio pudieron comprar lavarropas industriales para uso de personas del barrio y sectores aledaños. Con ese ingreso y junto a la AUH lo-



graron solventar los gastos durante el gobierno de Cristina Fernández donde surge dicha Asignación Universal por hijos AUH, en un alto porcentaje de utilidad pudiendo comprar electrodomésticos para sus domicilios.

El comedor, brinda almuerzo, merienda y cena, de lunes a viernes.

Del Estado recibieron en el gobierno anterior (Kirchnerismo), dinero suficiente por niño y por día cada dos meses, con lo que debían hacer frente a la atención diaria de más de 150 personas. Para ello tuvieron que realizar, además, emprendimientos como tejidos, bordados, corte y confección de ropa.

En la actualidad la situación empero, volviendo al antiguo régimen neoliberal se acrecentó la pobreza y la indigencia y en periodos de extrema inflación, el gobierno provincial escindió la ayuda social a los comedores comunitarios en el mes de marzo de 2018 aproximadamente, restableciéndola durante octubre de ese mismo año. En el medio de este periodo de tiempo sin asistencia y abastecimiento a comedores hubo manifestaciones sociales en reclamo a tales medidas de recorte del gasto público.

Parafraseando a Maristella Svampa (2005:206) “durante las últimas décadas del siglo XX ocurrió un complejo proceso social y económico por el que atravesó la Argentina en su conjunto, circunstancias de las que no estuvo exenta la Provincia de Jujuy. Las situaciones económicas y sociales vividas sumergieron en extrema pobreza y falta de trabajo a sectores sustantivos de la población”.

Como una de las diversas respuestas elaboradas por el gobierno, diversas instituciones y, sobre todo, realizadas por las mismas personas afectadas, surgió el importante aporte de Organizaciones comunitarias como ser los Comedores. Se trata de organizaciones que, con fuerte participación comunitaria, con el aporte estatal o sin él y la ayuda de agrupaciones civiles, aportan asistencia alimentaria cotidiana a niños, adolescentes, jóvenes, mujeres y hombres.

A estos lugares acuden personas que carecen de recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas; y por supuesto, detrás de ellas hay una historia social particular. Muchas de ellas son mujeres que, al no conseguir un trabajo digno, recurren al comedor porque carecen de recursos que les permitan solventar sus necesidades y las de su grupo familiar, especialmente en cuanto a alimentación.



El servicio ofrecido por dichos sitios de asistencia alimentaria persistió en el tiempo y aun en la actualidad, es buscado como recurso de apoyo por una importante fracción de la sociedad jujeña.

Para atender apropiadamente estas necesidades que se hacen evidentes en las condiciones de pobreza y exclusión social a las que se hizo referencia, resulta necesario trabajar desde Organizaciones Comunitarias procurando la mejora de las condiciones de vida haciendo especial énfasis en lo atinente a salud y educación.

Se disparan así, algunos interrogantes sobre cuáles son las significaciones presentes en las personas que concurren a Comedores y merenderos.

Los merenderos como es el caso del llamado “A pulmón” son sitios que reúnen a padres madres y principalmente hijos a merendar o ingerir infusiones como mate cocido, te, leche, anchi: bebida preparada con agua caliente y maíz amarillo o sémola puede consumirse frío o caliente, a veces le agregan frutas como pelones disecados, pasas de uvas, manzanas cortadas en cubos dependiendo del cocinero, api: bebida elaborada con agua caliente y maíz morado deshidratado y triturado acompañados de panes caseros (denominados bollos, tortillas a la parrilla, buñuelos).

Se asume que la comprensión de las significaciones sociales presentes en esta muestra de personas compuesta por más de 250 mujeres, varones y niños aproximadamente, especialmente en referencia al valor de la educación, salud, alimentación, es requisito e insumo imprescindible al momento de elaborar propuestas de indagación e intervención en Educación para la Salud. Esto es así, porque se trata sobre todo de componentes relevantes para mejorar su calidad de vida mediante proposiciones que sean apropiadas para promover y facilitar procesos de mejoramiento de las condiciones de vida en estos individuos, sus familias y del contexto social del cual forman parte.

Metodología

Se realizará lectura y análisis crítico de las principales teorías procedentes de las Ciencias Sociales, que consideren en sus campos de análisis a la salud y la educación, a fin de conocer el estado del arte sobre el tema e identificar puntos de convergencia y divergencia entre ellas. Para comprender las representaciones que construyen las mujeres, varones, y niños acerca de la educación y la salud, se opta por un paradigma de investigación cualitativa o interpretativa, ya que éste favorece una descripción íntima de la vida social de los actores involucrados, desde una perspectiva holística. Los escenarios,



las personas o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo. Se realizará un estudio cualitativo, etnográfico, definido por Rockwell (1987) como el proceso y el producto de investigaciones antropológicas sobre realidades delimitadas en tiempo y espacio, cuyo fin es la descripción de su particularidad. Se estima que dicho enfoque teórico-metodológico permitirá profundizar una mirada que contemple las prácticas sociales, alimentarias y educativas de los actores y las relaciones entre ellos. El enfoque etnográfico posibilita acercarse a “una imagen fiel a la vida, de lo que la gente dice y del modo en que actúa; [ya que se trata de dejar] que las palabras y acciones de las personas hablen por sí mismas” (Taylor, 1992: 153). Torres Santomé refiere que “los seres humanos, crean interpretaciones significativas de su entorno social y físico, por tanto, de los comportamientos e interacciones de las personas y objetos de ese medio ambiente. Se propone, por lo tanto, poner de manifiesto las vinculaciones existentes entre los hechos, comportamientos y los procesos explicativos de los mismos; elementos de valor destacado al momento de diseñar estrategias de intervención desde la educación para la salud. Para la realización del trabajo empírico se abordarán prácticas, procesos y actores institucionales, encarando un trabajo de campo etnográfico de modo flexible, abierto (Woods, 1986) y prolongado, sin pretensión de ser evaluativo. Durante el desarrollo del trabajo de campo se acudirá a múltiples fuentes de recolección de datos como: a) documentos oficiales -normativa, proyectos institucionales, registros, archivos, estadísticas, documentación de las instituciones indagadas y a otras fuentes relacionadas, como noticias divulgadas por distintos medios, entre otros; b) diálogos informales y entrevistas en profundidad, individuales y grupales a informantes claves de las instituciones y del barrio, para indagar las representaciones sociales de las personas que asisten a Organizaciones Comunitarias, entre ellas comedores populares, pero ampliando el ámbito de indagación a: familias, barrio, centros de salud y de educación a que concurren. Se indagará sobre sus rutinas, proyectos, programas y prácticas; c) observación participante y participación con observación durante los diferentes momentos de la jornada, abordando los discursos y las prácticas de los actores, indagando acerca de los diferentes significados otorgados por distintos actores institucionales. La investigación concluirá con una interpretación en profundidad del trabajo etnográfico, la revisión del marco teórico, de la hipótesis y los interrogantes. El análisis etnográfico implicará: análisis especulativo, clasificación y categorización de los datos, formación de conceptos, análisis crítico y enriquecimiento de teorías vigentes, y elaboración de conclusiones provisionales que den cuenta del proceso desarrollado.



Resultados preliminares

La importancia de este trabajo de investigación radica en la proliferación de organizaciones comunitarias en el gobierno de turno que tiene como presidente a Mauricio Macri desde el 10 de diciembre de 2015 con mandato hasta el 9 de diciembre de 2019 inclusive, de haber tres en la época del Kirchnerismo en el barrio Malvinas pasaron a existir en la actualidad más de veinte comedores, se encuentran ubicados en la provincia de Jujuy, noroeste argentino, específicamente en San Salvador de Jujuy, Barrio Islas Malvinas Argentinas en calles que van desde la avenida párroco Marske y avenidas 10 de junio y Antenor Sajama. El mismo pertenece a una Organización No Gubernamental (ONG), que surge de la iniciativa de la directora actual profesora de enseñanza primaria, Elena Baca. En el año 2013, éste atendió a 70 personas, niños adolescentes y madres. Se pudo detectar según los registros consultados que constan en libros de actas donde se planifican los menús diarios, respecto de la situación alimentaria, que cuentan con dos casos de desnutrición siendo las afectadas en esta situación una madre de 19 años y su beba de 12 meses. Además 15 casos de sobrepeso y obesidad, por el alto consumo de hidratos de carbono, lípidos y el consumo de vegetales calóricos como la papa tipo C con alto porcentaje de hidratos en forma de almidón, harinas y azúcares. Esto contrasta con el aporte mínimo de lácteos, carnes, frutas y verduras tipo A y B, las que contienen menor cantidad de carbohidratos recomendados por los módulos alimentarios del Ministerio de Salud en la ingesta diaria y que no son contemplados en el menú diario. (Estos datos surgieron también de observaciones participante y no participante, entrevistas a las madres del comedor, y material bibliográfico extraído de las cátedras alimentación normal, bioquímica, nutrición básica y evaluación del estado nutricional de la Licenciatura en nutrición de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Salta).

Considerando el año 2017, la directora expresa que la situación económica empeoró, lo que se tradujo en la mayor asistencia de niños y madres al comedor. A partir de este año (2019) son 150 los asistentes y resaltó que durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner había cierta previsibilidad en relación de la preparación del menú semanal, porque se encontraba en vigencia el programa de precios cuidados que consiste en un compromiso asumido por el Gobierno Nacional, las empresas comercializadoras, los distribuidores y sus principales proveedores para una administración de precios flexibles que comenzó en el 2014. El programa es de alcance nacional y se encuentra a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas Pública. Es pertinente compartir lo expresado por la directora del comedor (22/03/18): "... ahora resulta que se compra la comida



y la inflación es fatal, la verdura está a \$15 mañana a \$25 o más, y es imposible planificar el menú, se come lo que se puede comprar”. Por lo tanto, las verduras, frutas y leche en el menú del comedor San Pantaleón son de difícil incorporación en el sentido que las proporciones que se ofrecen no tienen relación con los requerimientos nutricionales. Teniendo en cuenta la propuesta del gobierno que promocionó los módulos alimentarios, en donde la quinua iba a ser destinada como refuerzo alimentario, se puede decir que esto, en la práctica no se cumplió.

En el ámbito de los comedores comunitarios sería imprescindible tener en cuenta los determinantes sociales de la salud y la equidad sanitaria, “creada con el fin de recabar pruebas fehacientes sobre posibles medidas e intervenciones que permitan fomentar la equidad sanitaria y promover un movimiento mundial para alcanzar ese objetivo, la Comisión es un órgano de colaboración internacional integrado por instancias normativas, investigadores y miembros de la sociedad civil, y dirigido por personas que gozan de una experiencia única que combina la política, la actividad académica y la acción de sensibilización. Organización Mundial de la Salud (O.M.S)

La noción de vulnerabilidad, es entendida en este entorno de organizaciones comunitarias, como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. La vulnerabilidad social de los sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad o indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no cuida sistemáticamente de sus ciudadanos, como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios de los individuos u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar. (CEPAL Y CELADE).

Bibliografía

Souza Minayo M. C. (1997). El desafío del conocimiento. Investigación Cualitativa en Salud. Buenos Aires. Lugar.

Stiglitz, Joseph E. (2002). El malestar en la globalización. Madrid: Taurus-Santillana Ediciones Generales, S.L.

Svampa, M. (2005), La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Buenos Aires, Taurus.



Taylor S.J y Bogdan. R. (1992) Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados”, Buenos Aires, Paidós.

Torres Santomé J. 1988. “Prólogo a la Edición Española”. En Goetz JP. Lecompte MD. Etnografía y diseño cualitativo en la investigación educativa. Madrid. Ed. Morata.

Touraine, A. (2006) Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy. Buenos Aires. Paidós.

Weinstein L. (1989). Salud y Autogestión. Montevideo. Nordan.

Fuentes adicionales

<https://www.margen.org/suscri/margen59/ieru.pdf>

https://www.academia.edu/17127746/EL_ENFOQUE_DE_LA_VULNERABILIDAD_SOCIAL_Y_LAS_POL%C3%8DTICAS_SOCIALES



Vulnerabilidad y determinantes sociales de la salud de los hogares rurales de Nuevo León, México.

José Manuel Rangel Esquivel¹
Nancy Villanueva Pérez²

Resumen

El presente trabajo de investigación se ubica en los marcos teóricos de los determinantes sociales de la salud/enfermedad y la vulnerabilidad, con la finalidad de identificar a nivel individual, doméstico y comunitario los elementos que aumentan o disminuyen la salud, lo que permitirá caracterizar los condicionantes presentes que han determinado la presencia o ausencia de enfermedades en los hogares ubicados en sectores rurales con rezago social del estado de Nuevo León. Este escrito, se circunscribe en el proyecto de mayor alcance titulado: Determinantes sociales de la salud de los hogares rurales de Nuevo León, financiado por el Fondo CONACYT-CONEVAL 2018-1, el cual se llevará a cabo en dos fases durante 2019, que corresponden a la complementación de estrategias metodológicas. Se presentan avances de investigación desde aproximaciones cualitativas con enfoque etnográfico, a partir de la observación y entrevistas con actores sociales clave, se construyeron categorías de análisis con un enfoque reflexivo para identificar los determinantes sociales de la salud/enfermedad, en donde se visibilizan las estrategias de superación de la vulnerabilidad en salud, así como las ausencias que propician la prevalencia de enfermedades. A partir de lo anterior, se obtiene información para conocer desde la voz de los sujetos, las diferentes acciones a emprender desde lo social, que conlleven al fortalecimiento de vínculos con instituciones e incidir en la implementación de políticas de desarrollo social en salud, como activo presente/ausente en sus estrategias contra el rezago social.

Palabras clave

Salud; Hogares rurales; Nuevo León; México.

Introducción

Desde 2007, Golovanevsky argumentaba que en la revisión de literatura se encontraban escasos antecedentes sobre indicadores elaborados para medir la vulnerabilidad en términos integrales. Los trabajos sobre vulnerabilidad han hecho referencia a estudios sobre condiciones de pobreza y catástrofes naturales como dimensión del riesgo (Blaikie et al., citado en Álvarez & Cadena, 2006). No obstante, como señaló Busso (2001) en los últimos años se han encontrado, aunque con distintos grados de sistematización teórica, trabajos sobre vulnerabilidad social, psicosocial, jurídica, política, cultural, demográfica,



entre otros; el autor enfatiza que las condiciones de indefensión, fragilidad y desamparo al combinarse con la falta de respuesta y las debilidades internas pueden conducir a que el individuo, hogar o comunidad sufran un deterioro del bienestar y calidad de vida. Si bien las reflexiones sobre la vulnerabilidad se han enfocado desde distintos marcos de análisis, es decir, los abordajes se han realizado desde la vulnerabilidad y el desarrollo, la vulnerabilidad y los shocks económicos, la vulnerabilidad y los riesgos, la vulnerabilidad y las desventajas, la vulnerabilidad y los activos, así como la vulnerabilidad y el poder, para fines de este estudio es preciso destacar la situación de vivir en pobreza rural, rezago social e inequidades en salud, los cuales constituyen el escenario adverso de los grupos de población ante los determinantes implantados desde las estructuras políticas que impactan en las dinámicas de los hogares con respecto a la presencia o ausencia tanto de un empleo como de ingresos y su incidencia en la salud de sus integrantes.

Por otra parte, asociado al riesgo, se encuentran factores como el hecho de presentarse una enfermedad crónica-degenerativa, lo cual acrecienta los gastos para la atención de la salud. Esto, conlleva a implementar diversas estrategias de subsistencia para la obtención de recursos monetarios, lo que permite observar la capacidad y dinamismo de los sujetos para movilizarlos.

El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social en México (CONEVAL) ha incorporado indicadores de carencia social, los cuales ubican a la población en situación de vulnerabilidad a aquéllas que presentan rezago educativo, como la población analfabeta de 15 años o más, la población de 6 a 14 años que no acude a la escuela y la población de 15 años o más con educación básica incompleta; rezago en salud, respecto a las carencias por acceso a servicios de salud y a la seguridad social, así como rezago en la vivienda, cuando refieren a las carencias por la calidad y espacios en la vivienda. Esto ha permitido ampliar la dimensión de medición de la pobreza más allá del ingreso.

Por otro lado, en las encuestas de sobre capital social aplicadas en nuestro país, se pueden dilucidar algunos aspectos esenciales de los que dispone la población para atenuar sus carencias sociales, por ejemplo, en la Encuesta de Capital Social en el medio Urbano, ENCASU, (PNUD, 2006:13-16) realizada en nuestro país, se identificó el acervo, el uso y el rendimiento del capital social, como sistema de protección. Se distinguió por el enfoque de activos, para reconocer con quién se cuenta, qué tanto se recurre



a éstos y con qué resultados. Se destaca que regularmente son a los familiares a quienes se les solicita apoyo para distintas actividades, como, por ejemplo, respecto a las acciones pro-salud se menciona que el 74% de los encuestados solicitó ayuda para el cuidado de un ser querido enfermo.

Asimismo, en la Encuesta Nacional de Capital Social, ENCAS, (PNUD, 2011:1-3), se hace referencia a dos motivos que han fortalecido las redes sociales de apoyo, uno corresponde a que hay más conciencia de apoyo mutuo, y el otro, por las juntas o reuniones de los programas sociales. En ambos, el sector rural se ubica por debajo del urbano, 32.8 y 8.5 por ciento respectivamente para el primero y 35.8% y 12.2% para el segundo. Esto ha permitido dimensionar la presencia de las acciones de los programas de política pública con componentes de salud, como el Progresá-Oportunidades-Prospera, en las localidades donde han actuado para incidir en los determinantes sociales de la salud.

En un estudio realizado con hogares de sectores urbanos en situación de pobreza de la zona metropolitana de Guadalajara, Rangel y Villanueva (2016) han ensayado matrices de vulnerabilidad en donde se identifican los factores que han disminuido y acrecentado el activo salud con los beneficiarios del anterior programa Oportunidades. Esta investigación aportó elementos que se circunscriben dentro de los determinantes sociales de la salud: por un lado, dentro de la dimensión de las políticas sociales y públicas a través de consultas médicas mensuales como parte de los requisitos de permanencia en el programa y la provisión de medicamentos; por otro, los valores culturales y sociales, por medio de la presencia de cuidadores, la atención de la enfermedad con yerberos, hueseros, curanderos y parteras, así como el amplio repertorio medicinal por la presencia de la medicina alternativa.

Cabe destacar, el estudio de Juárez-Ramírez, et. al. (2014), quienes realizan un aporte significativo al estudio de los Determinantes sociales de la salud con recomendaciones de política pública relacionado con los grupos vulnerables en México, ubicando en el centro de análisis a los adultos mayores, los indígenas y los migrantes. Para esto, mencionan ocho recomendaciones, en donde cada una de éstas es fortalecida con motivos y estrategias de acción: a) mejorar el acceso a los servicios de salud; b) fortalecer la atención primaria; c) elaborar políticas públicas incluyentes; d) incluir a las organizaciones de la sociedad civil; e) fomentar redes sociales de apoyo; f) incorporar las recomendaciones de organismos internacionales; g) medidas planificadas desde una perspectiva intercultural; h) implementar políticas intersectoriales.



A partir de lo anterior, es pertinente dar paso al análisis de los determinantes sociales de la salud desde el enfoque de activos, a partir de las dimensiones de vulnerabilidad propuestas por Moser (1996), es decir, desde tres niveles básicos de intervención: individual, hogar y comunitario. Se ha propuesto un estudio para el caso de los hogares de localidades rurales con rezago social en Nuevo León, donde si bien, el rezago social es muy bajo en las localidades urbanas y en las superiores

a los 1 mil habitantes, en localidades rurales inferiores a los 1 mil habitantes presentan precariedad en salud, por lo que se destaca la relevancia de un abordaje desde el enfoque de los determinantes sociales de la salud/enfermedad/atención a partir del análisis de los elementos de que aumentan o disminuyen la situación de vulnerabilidad. En este sentido, se requieren estudios que ubiquen a la salud como un activo presente a lo largo de la historia de la población de las localidades, quienes han construido sus procesos de salud/enfermedad/atención a partir de las redes sociales de apoyo de que disponen, como se revisará en los siguientes apartados.

Conceptualización y marco de estudio de la vulnerabilidad y los determinantes sociales

La matriz de vulnerabilidad construida por Moser (1996) es un instrumento útil como diagnóstico a nivel individual, doméstico-hogar y comunitario-social, que permite a este tipo de estudios exponer elementos significativos acerca del grado de vulnerabilidad en que se encuentran las personas. A nivel individual la mano de obra constituye el principal activo para la obtención de ingresos de los hogares pobres, además, vinculado con el capital humano, se detalla si se tiene acceso o no a servicios de salud, a la educación escolarizada y a los servicios de infraestructura básica. A nivel hogar, respecto a la vivienda se descubre si se habita o no en hacinamiento; en lo que corresponde a las relaciones domésticas, la presencia o no de violencia intradoméstica; así como la existencia o no de cuidados a los niños y ancianos. A nivel comunitario, se identifica si existe o no reciprocidad de apoyo entre los hogares.

Kaztman (2000) alude al término vulnerabilidad social como la incapacidad del individuo o del grupo doméstico para obtener provecho de las oportunidades que tienen a su alcance en los distintos ámbitos sociales y económicos, para la mejora de su bienestar y que ésta no se vea deteriorada. Menciona también que una de las fuentes primordiales de la vulnerabilidad se vincula con la precariedad e inestabilidad laboral, esto, a la vez



se asocia con el funcionamiento del mercado y con la desprotección e inseguridad social. Como un mecanismo de poder político el Estado concibe el trabajo “formal” como medio para la obtención de derechos, entre los que se encuentran el acceso a la seguridad social y las prestaciones correspondientes de ley, aspectos en los que la población de las localidades con rezago social, como mujeres, niños y ancianos que se desempeñan en actividades precarias, como lo mencionan algunos autores (García y Oliveira, 1994; Moser, 1996; Samaniego, 2006) quedan al margen de estos derechos sociales y económicos.

Por lo anterior, a partir de la construcción de matrices de vulnerabilidad, en donde se ubique a la salud como el activo social disponible en los hogares rurales, permitirá realizar aproximaciones a la salud/enfermedad para jerarquizar los determinantes sociales en los niveles de análisis mencionados con un enfoque microsocioal, para posteriormente profundizar con un enfoque reflexivo de análisis. Lo anterior porque regularmente como señala Salgado (2016), las políticas en salud se centran en el tratamiento de enfermedades, dejando a un lado intervenciones que contemplen el entorno social en que se desarrollan y reproducen.

Como se ha mencionado, uno de los conceptos eje para el abordaje teórico es el de los determinantes sociales de la salud, definidos por la Comisión que ostenta el mismo nombre, como las condiciones con las que la población nace, crece, vive, trabaja y envejece, y que reflejan su posición en la jerarquía social (CDSS, 2004). Estos determinantes podrán ubicarse desde la matriz de vulnerabilidad centrada en el enfoque de activos a nivel individual, a nivel hogar y a nivel comunitario, como Moser (1996) lo propuso en su estudio.

Otro concepto importante a retomar en este tipo de estudios, es el capital social, este se entiende como el papel relevante de las redes sociales como posibilitadoras en el intercambio y consecución de recursos sociales (González, 2009), al respecto, de acuerdo con Bronfman (2001) caben destacar los atributos concernientes a la salud/enfermedad, como son la estructura y su conectividad. También, González de la Rocha (1986:28), Estrada (1999:14-15) y Bazán (1999:31) aluden a la presencia de redes horizontales y verticales, donde en las primeras existe una relación de igual a igual, producto del parentesco y de la similitud en las condiciones de vida social y económica; por otro lado, en las segundas, se refieren a las relaciones establecidas con instancias o instituciones



con las que se gestiona la obtención de algún bien o servicio, como regularmente se presenta en las localidades en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Es importante reconocer que la vulnerabilidad social relativa a salud no corresponde a una condición natural ni predefinida, los grupos sociales en desventaja y considerados vulnerables no son vulnerables per se, sino que las condiciones sociales que viven grupos indígenas, migrantes mujeres, entre otros, son las que definen su condición (Instituto Nacional de Salud Pública, 2010), en el caso de este estudio se ubica en la población rural en situación de pobreza, con rezago social, portadores de enfermedades crónicas degenerativas.

En 2014, el Sistema de Salud en nuestro país, articuló los distintos factores, elementos, circunstancias y condiciones que le dan sentido al estudio y análisis de los determinantes sociales de la salud. En primera instancia se encuentra la posición social, en donde el género, la educación, la raza/etnicidad, el ingreso y las condiciones ocupacionales y/o laborales constituyen los factores que de entrada tipifican a la sociedad, aunado a éstos se puede mencionar la cohesión social, en donde las redes sociales de apoyo refuerzan la lealtad social, en función positiva de la salud física y mental.

Posteriormente, se ubican los determinantes intermedios, que comprende los distintos factores biológicos y del comportamiento, las circunstancias socio-ambientales y psico-sociales, así como las circunstancias materiales; en su conjunto el Sistema de Salud puede incidir partiendo desde el esquema de acceso a los servicios de salud.

Finalmente, los determinantes sociales de la salud, deben analizarse desde los contextos socioeconómicos y políticos, es decir, la gobernanza, las políticas macroeconómicas, las políticas sociales y públicas, así como los valores culturales y sociales; es decir, todos estos son los que estructuran las condiciones de salud de los sujetos a lo largo de su curso de vida. Desde esta última perspectiva Castro (2011) alude a los determinantes histórico sociales de la salud/enfermedad.

Determinantes sociales de la salud: elementos cualitativos para la reflexión

Como estrategia cualitativa, a través de un diseño etnográfico, el cual, desde la perspectiva de Rodríguez, et. al. (1996) es entendido como el método de investigación por el que se aprende el modo de vida de una unidad social concreta, para la reconstrucción analítica de carácter imperativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigado, se procedió a implementar diversas técnicas de investigación cualitativa.



Una de las técnicas de investigación cualitativa centrales para reconstruir la historicidad de las localidades fue la observación³, ubicada dentro de un contexto local, con un enfoque inclusivo, al incorporar los elementos del contexto (Rodríguez, et. al. 1996). Las observaciones realizadas en las localidades dentro de la Zona Metropolitana de Monterrey se iniciaron en Los Fierros y Paso de Guadalupe, y posteriormente en Maravillas, Cristalosa y Sabanillas, ejidos ubicados en el municipio de García, Nuevo León. Se estableció contacto en cada localidad con personas e instituciones clave, personal de la Secretaría de Salud, a partir de las Caravanas de Salud que implementa el Centro de salud del municipio de Santa Catarina, constituido por personal médico y de enfermería, lo que permitió acceder a información captada por el mencionado personal en localidades menores a los 1000 habitantes cada una, éstas han sido asistidas por las Caravanas de la Salud desde el año 2016.

De acuerdo con Carballada (2007:120), la observación como instancia de intervención en comunidad enlaza formas de aproximación a la realidad a estudiar en los procesos de conocimiento de lo microsocioal, esto es útil para la interpretación de lo local:

La observación se transforma en un dispositivo de intervención que se orienta hacia la reconstrucción de solidaridades, redes y formas de reciprocidad e intercambio que implican una dinámica material y simbólica en cada situación; es decir, la observación es la instancia inicial de un proceso que busca restituir una trama social fragmentada y fuertemente atravesada por formas de sociabilidad (Carballada, 2007:121).

Por lo anterior, se analizó la información de los registros de observación realizados durante los distintos recorridos por las localidades rurales mencionadas. Al respecto, puede destacarse que los accesos o vías de comunicación por carretera a cada una de éstas se encuentran pavimentados con asfalto y otras partes cubiertas de terracería; se ubican localidades inferiores a los 1 mil habitantes y de escasos servicios públicos en las cercanías a éstas.

Las localidades visitadas se ubican dispersas y lejos de la cabecera municipal, el servicio de transporte público accede hasta los puntos donde convergen con la carretera principal. Uno de los aspectos referente a los espacios públicos para la recreación y que permiten ser los puntos de reunión para los jóvenes, adolescentes y adultos, son las plazas, jardines o canchas de juego, las cuales son escasas o se encuentran deterioradas en pintura o inhabilitadas para utilizarse. Sus calles son en su mayoría de tierra, algunas de terracería, muy pocas se encuentran pavimentadas. En horario escolar, de



9 a 13 horas, se observa poca gente en las calles o a las afueras de sus casas, la mayoría de las viviendas están cerradas, sólo en las localidades donde se convocó a juntas en las escuelas primarias o que se entregaba algún apoyo por parte de programas de desarrollo social se percibió la dinámica de las madres de familia y de los hijos.

Uno de los puntos centrales en la localidad de Fierros ha sido la prevalencia de mujeres jóvenes embarazadas entre 15 y 19 años de edad aproximadamente, quienes no han concluido su nivel básico educativo; así como la resistencia a la implementación de métodos anticonceptivos y de planificación familiar (Enfermero Rubén, enero 2018). Esta información, se convierte en un factor de intervención no sólo con los jóvenes, sino con los adultos/padres jóvenes en materia de educación sexual y salud reproductiva.

Respecto a este tema, el embarazo adolescente se ha vuelto uno de los asuntos fundamentales de las políticas de población; desde distintas perspectivas se habla sobre el volumen de población adolescente, sobre su ritmo de crecimiento y de reproducción, así como del riesgo biopsicosocial que implica la maternidad adolescente. Investigaciones y políticas dirigidas a mejorar la salud reproductiva de los adolescentes, se olvidan de que la maternidad temprana en nuestro país, responde a un contexto económico, social y cultural (Menkes y Suárez, 2003), tal como se pudo detectar con la aproximación a las localidades, existen alrededor de 6 casos relevantes con embarazos de alto riesgo, dos de las mujeres tienen 16 y 17 años de edad, la argumentación del enfermero al respecto destaca que “lo más difícil con los adolescentes es la aceptación de uso de métodos anticonceptivos” (Enfermero Rubén, enero 2018).

De acuerdo a los datos estadísticos captados en las localidades rurales de los municipios de García y Santa Catarina, existen alrededor 161 mujeres en edad fértil, que se ubican entre los 12 y 53 años de edad; 32 mujeres expresan la utilización de métodos de planificación familiar, los más utilizados son el oral, los preservativos y la inyección mensual. Todas las mujeres en edad fértil reciben apoyos de los programas Oportunidades-Prospera y del Seguro Popular.

Durante 2017 se presentaron alrededor de 26 partos en mujeres de edades entre los 17 y 38 años de edad, destaca la mayor presencia de partos en las localidades de Maravillas y Sabanillas.

Respecto a la presencia de enfermedades crónico-degenerativas, la prevalencia de hipertensión arterial se presenta en hombres y mujeres en el intervalo de 39 a 95 años de



edad. La presencia de esta enfermedad oscila entre 1 mes y 40 años, en las personas de la tercera edad son en quienes ha prevalecido la enfermedad entre 15 y 40 años; no obstante, cabe señalar que existen personas entre los 60 y 85 años de edad en quienes la prevalencia de hipertensión sólo presenta alrededor de 4 a 6 meses. Al respecto, cabe hacer mención que en las localidades se ubican alrededor de 87 personas de la tercera edad.

Con relación a la prevalencia de diabetes mellitus existen 42 habitantes de las comunidades en las que ha prevalecido esta enfermedad crónica. En las localidades donde en mayor proporción portan diabetes son Maravillas, Sabanillas y Paso de Guadalupe. La presencia o evolución de la enfermedad ha sido desde 4 meses hasta 26 años. Una tercera parte del total no ha tenido un control o tratamiento adecuado, por lo que las complicaciones han estado presentes en las extremidades inferiores.

También, se presentaron alrededor de 15 casos detectados con dislipidemias, es decir alta concentración de grasas en la sangre, específicamente colesterol y triglicéridos. La prevalencia ha sido desde 1 mes hasta los 3 años, en adultos entre los 28 y 87 años de edad. La mayor presencia ha sido en la localidad de Maravillas.

Por otra parte, aunado a las dislipidemias, pueden destacarse 11 casos de obesidad en mujeres entre los 26 y 47 años de edad, con un peso que va desde los 83.5 kilogramos hasta los 138 kilos de peso. La estatura de estas personas se ubica desde 1.40 hasta 1.65 metros.

Cabe mencionar que se presentan 4 casos de población entre los 0 y 19 años de edad con sobrepeso, en las localidades de Sabanillas, Maravillas y Chupaderos del Indio; 4 casos con bajo peso en las mismas localidades; 2 casos de obesidad y 2 casos con desnutrición. De los 166 niños menores de 5 años, se presentan 5 casos con sobre peso, dos de ellos en edad de 4.5 años de edad, uno de 5.8 años y uno de 2.5 años de edad.

Por otra parte, cabe destacar algunos aspectos señalados en los relatos de las mujeres promotoras de salud, mencionan que en estas localidades en ocasiones se les niegan las consultas y los integrantes de la caravana de la salud no cumplen con los horarios establecidos, por lo cual el acceso a consultas médicas no se realiza (Carmen, febrero 2019). Asimismo, se han dejado residuos biológicos como jeringas tirados en botes de basura, sin ninguna protección, lo cual constituye un riesgo para la salud de la población,



específicamente de la infantil. A su vez que no se les están haciendo los papanicolau debido a que la enfermera que acude no sabe realizarlos (Carmen, febrero 2019).

En las aproximaciones y conversaciones recientes de este 2019, se ha detectado un determinante fundamental a nivel individual: el cuidado. Este ha disminuido la vulnerabilidad en salud de las personas portadoras de enfermedades crónicas degenerativas, como diabetes, algún tipo de discapacidad física (motriz y sordera), así como de quien llega a presentar alguna enfermedad mental. Este aspecto está en consonancia con lo señalado por Juárez-Ramírez (2014) respecto a las recomendaciones de política pública en el marco de los Determinantes sociales de la salud, éste alude a la planeación de esquemas alternativos de monitoreo que incluyan a la familia (nivel hogar), lo anterior debido a que existen enfermedades que requieren cuidados en el hogar, por lo tanto, la acción recae en el fortalecimiento de las redes sociales de apoyo comunitarias (nivel social-comunitario).

Reflexión final

Trabajar desde contextos rurales, implica retomar la perspectiva de la vulnerabilidad de los hogares y las familias, considerando los elementos interculturales, con la finalidad de generar políticas incluyentes e intersectoriales, en este sentido dentro de los determinantes sociales de la salud, esta última se ubica en el eje central de análisis, en donde los cuidados, las redes de apoyo social y la perspectiva desde los sujetos se colocan como los ejes que circundan a los procesos de salud/enfermedad/atención.

Por lo anterior, en materia de agenda de política social en salud, se requiere profundizar en el estudio de los determinantes sociales de la salud en diferentes

contextos urbanos y rurales, en donde se distingan los momentos, transiciones y trayectorias de los procesos salud/enfermedad/atención; los lugares de origen de la población asentada en las periferias de las áreas metropolitanas; también, destacar sus conocimientos, creencias y prácticas curativas bajo los modelos alópatas y tradicionales; dentro de éstas últimas distinguir entre la auto atención y los cuidados; asimismo, la presencia de las redes sociales de apoyo, la cual puede conducir a limitaciones socioeconómicas y transformaciones emocionales por la enfermedad al vivir en pobreza, rezago social y desigualdad.

Los hallazgos microsociales permitirán en su momento, vincularse con aspectos sociohistóricos y estructurales que han dado sentido a la conformación de los determinantes



sociales de la salud/enfermedad, así como sentar una base de información cuantitativa y cualitativa que integre nuevos aspectos para la operatividad de programas de política pública de las localidades rurales con carencias sociales de Nuevo León. Es importante generar nuevos conocimientos en donde el activo salud dilucide marcos de intervención para la reducción de la vulnerabilidad en los distintos niveles: individual, doméstico-hogar y comunitario- social. En este sentido, los procesos salud/enfermedad/atención, considerando las condiciones sociales, culturales y los valores, a través de la presencia de conocimientos, creencias y prácticas curativas bajo el modelo tradicional y el biomédico, así como la utilización de servicios de atención médica públicos y privados, contribuirán a caracterizar a las localidades rurales de Nuevo León desde los determinantes sociales en salud.

Notas

¹ Coordinador de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable y Profesor-Investigador, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León; jose.rangele@uanl.mx

² Profesor-investigadora en Centro de Estudios Interdisciplinarios de Monterrey (CEDEI) nancyvill@gmail.com

³ Se diseñó una guía de observación la cual comprendió recabar información respecto a la ubicación geográfica, infraestructura, servicios públicos, condiciones materiales de las viviendas y terrenos, población, dinámica, actividades comerciales y de servicios, servicios educativos, servicios de salud, identificación de informantes clave, problemáticas sociales, lugares de esparcimiento, instituciones.

Bibliografía

Álvarez, I. y E. Cadena, (2006) "Índice de Vulnerabilidad Social en los países de la OCDE", en Quivera, Volumen 8, Número 2, julio-diciembre de 2006, p.p. 248-274.

Bazán, L., (1999) Cuando una puerta se cierra cientos se abren. México, Editorial CIE-SAS Occidente.

Bronfman, M., (2001) Como se vive se muere. Familia, redes sociales, y muerte infantil, Cuernavaca, UNAM-CRIM.

Busso, G., (2001) Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.



CONEVAL, (2014) Informe de pobreza y evaluación del estado de Nuevo León. México, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social en México.

Estrada, M., (1999) Familias en la crisis 1995. México, Editorial CIESAS Occidente.

García, B. y O. De Oliveira, (1994) Trabajo femenino y vida familiar en México. México, El Colegio de México.

Golovanevsky, L., (2007) "Vulnerabilidad Social: Una propuesta para su medición en Argentina", en Revista de Economía y Estadística, Año 45, Número 2, p.p. 53-94.

González, R., (2009) "Capital social: una revisión introductoria a sus principales conceptos", en Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Año 7, Número 2, p.p. 1731-1747

González de la Rocha, M., (1994) The resources of poverty. Women and survival in a Mexican city. Oxford, Basil Blackwell. (1986) Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara. México, El Colegio de Jalisco-Centro de Investigación en Estudios de Antropología Social.

Juárez-Ramírez C, Márquez-Serrano M, Salgado de Snyder N, Pelcastre-Villafuerte BE, Ruelas-González MG, Reyes-Morales H. (2014). La desigualdad en salud de grupos vulnerables de México: adultos mayores, indígenas y migrantes, En Revista Panam Salud Pública, 35(4), 284–90.

Kaztman, R., (2000) Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Serie Documentos de trabajo del IPES. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay.

Menkes, C. y L. Suarez (2003) "Sexualidad y embarazo adolescente en México", Papeles de Población, núm. 35, pp. 232-263.

Moser, C., (1996) "Confronting crisis: a summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities". Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs. Series No. 7, Washington, The World Bank.

PNUD, (2006) Encuesta de Capital Social en el medio Urbano. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Secretaría de Desarrollo Social. PNUD, (2011) Encuesta Nacional de Capital Social. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Secretaría de Desarrollo Social.

Rangel, JM y N. Villanueva, (2016) "Salud y trabajo en hogares pobres de Guadalajara: aproximaciones desde la vulnerabilidad social", en Martínez O., Valencia E. y Román L. (comp.) La heterogeneidad de las políticas sociales en México: instituciones, derechos Rodríguez, G., Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez (1996) Metodología de la investigación cualitativa, España, Editorial Aljibe.



Salgado, N., (2016) Estilos de vida, determinantes sociales y salud en mujeres.

México, Instituto Nacional de Salud Pública.

Samaniego, N., (2006) “El mundo del trabajo”, en Cordera R. y Lomelí L. (coords.) El mundo del trabajo y la exclusión social. México, Universidad Nacional Autónoma de México, p.p. 37–59.



Trayectorias de cuidado en gestantes con sífilis en contextos de vulnerabilidad.

Andrea Otálora Fajardo

Resumen

Introducción. La vulnerabilidad es una concepción ampliada que lleva en consideración el contexto social, las políticas públicas, los sistemas y servicios de salud e incluye también aspectos subjetivos. La sífilis congénita es considerada un serio problema de salud pública, porque a pesar de ser evitable con un diagnóstico y tratamiento que es de bajo costo y fácilmente accesible, actualmente continúa contribuyendo en el aumento de las tasas de mortalidad perinatal e infantil. Ha persistido en los lugares más pobres del mundo donde las mujeres se encuentran en condiciones de desventaja, tienen menor acceso a recursos sociales como salud, educación y recursos productivos como el trabajo. Por tal razón el objetivo de este trabajo es Comprender las trayectorias de cuidado de las gestantes con sífilis residentes en la localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá Colombia 2014.

Metodología. se realizó un estudio cualitativo interpretativo, los datos fueron producidos a través de entrevistas a profundidad, el análisis de la información se ejecutó a partir del análisis crítico del discurso.

Palabras clave

Sífilis congénita; Desigualdades sociales; Vulnerabilidad; Cuidado.

Introducción

Comprender los procesos de salud, enfermedad y atención implica reconocer que estos son parte esencial de la vida, de las dinámicas históricas, políticas, económicas y culturales en sociedades concretas (Almeida Filho, 2000; Breilh, 1998). En aquellas formaciones sociales donde se configuran patrones estructurales de inequidad y donde no hay garantía de derechos sociales, se compone un cuadro de vulnerabilidad que se expresa en los modos de vivir, enfermar y morir. De acuerdo con las formulaciones de Ayres, França Junior, Calazans, & Saletti Filho (2003), la vulnerabilidad es una concepción ampliada que lleva en consideración el contexto social, las políticas públicas, los sistemas y servicios de salud. Incluye también aspectos subjetivos y los significados que los sujetos dan al cuerpo, al territorio, a la familia, el amor, el sexo, los sueños en fin todo aquello que compone los diversos modos de llevar la vida.



Dentro de las enfermedades denominadas de transmisión sexual, la sífilis posee una de las formas de transmisión más grave, la congénita que ocurre vía transplacentaria de una gestante infectada en ausencia de diagnóstico y tratamiento, o con un tratamiento que no corresponde al establecido con penicilina en tres dosis con intervalo semanal (Pineda-Leguizamo & Villasis-Keever, 2017). La sífilis congénita es considerada un serio problema de salud pública porque a pesar de ser evitable con un diagnóstico y tratamiento que es de bajo costo e fácilmente accesible, actualmente continua contribuyendo en el aumento de las tasas de mortalidad perinatal e infantil (de Cerqueira et al., 2017).

Se estima que entre el 50 y el 80% de las gestaciones no tratadas o inadecuadamente tratadas terminan en aborto, muerte fetal, muerte neonatal, prematuridad o infección congénita; esta última genera repercusiones en la salud del recién nacido. Entre las más frecuentes están las alteraciones auditivas, el déficit neurológico, retraso en el crecimiento y deformidades óseas, precipitando alguna condición crónica o discapacidad (Bolomo et al., 2016).

Se calcula que cada año en el mundo se presentan 12 millones de infecciones por sífilis de las cuales más de 2 millones son en gestantes, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) en América Latina y el Caribe se presentan las incidencias más altas (Schmid, Stoner, & Broutet, 2007), lo cual resulta desfavorable dado que desde 1994 la región viene desarrollando acciones para su eliminación y tiene establecida como meta de eliminación, reducir la incidencia en 0,5 por 1000 NV. En Colombia la incidencia de sífilis congénita ha aumentado pasando de 2,15 (1550) por 1000 nacidos vivos (NV) en 2005 a 3,28 (2078) por 1000 NV en 2011 (Alzate-Granados, Sánchez-Bello, Amaya-Arias, Peralta-Pizza, & Eslava-Schmalbach, 2012). En Bogotá la capital del país el comportamiento es similar pasando de 1.85 en 2011 a 2.24 por 1000 NV en 2012, entre las localidades más afectadas se encuentran Ciudad Bolívar, esta localidad se encuentra entre las más vulnerables la ciudad.

La sífilis congénita ha persistido en los lugares más pobres del mundo (Walker & Walker, 2002), donde las mujeres se encuentran en condiciones de desventaja, tienen menor acceso a recursos sociales como salud, educación y recursos productivos como el trabajo. En algunas ocasiones experimentan violencia de género y con ello dificultades para decidir sobre su maternidad, el cuidado de su cuerpo y de su sexualidad. Esto genera consecuencias importantes en la salud de las mujeres y en especial en las gestantes, porque implica mayor dificultad en el acceso a bienes de consumo, dependencia



económica, retraso en la búsqueda de atención; ubicándolas en un contexto de vulnerabilidad propicio para la transmisión materna infantil de la sífilis.

En ese sentido comprender las trayectorias de cuidado de las gestantes diagnosticadas con sífilis en una de las localidades más vulnerable de Bogotá, nos invita a pensar en una línea de vida o carrera, en un camino que abarcan una variedad de ámbitos (trabajo, escolaridad, atención, condiciones de vida etcétera) que son interdependientes (Elder, 1992). Es aproximarnos a las prácticas, a las experiencias envolviendo aspectos subjetivos que surgen en torno al proceso de diagnóstico y tratamiento de gestantes con sífilis. Por tal razón el objetivo de este trabajo es Comprender las trayectorias de cuidado de las gestantes con sífilis residentes en la localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá Colombia 2014.

Metodología

Se realizó un estudio cualitativo interpretativo durante el año 2014, el muestreo fue por conveniencia, buscando diversidad entre las participantes, seis de ellas atendieron a los criterios de inclusión: ser madre de un recién nacido que cumpla con la definición de caso para sífilis congénita según el protocolo de vigilancia en salud pública para el año 2014 “Todo recién nacido, de madre con sífilis gestacional con tratamiento inadecuado o sin tratamiento. Un tratamiento inadecuado consiste en: cualquier terapia materna con antibiótico diferente a la penicilina, terapia administrada a la madre con menos de 30 días de anterioridad a la terminación de la gestación” (INS, 2014). Residentes en la localidad de ciudad Bolívar y que aceptaron participar.

Ciudad Bolívar es una localidad que integra un conjunto de barrios ubicados en la parte sur de la ciudad, cuenta con 639.937 habitantes, equivalente al 8,6% de la población de Bogotá. Es la tercera localidad más extensa, tiene la mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas. Presenta un aumento en el desempleo y economía informal. Asimismo, muestra los mayores registros de población desplazada por cuenta del conflicto armado interno con una participación del 26,3% del total de la ciudad. Esta localidad enfrenta graves problemas sociales por el aumento espontáneo de barrios subnormales y marginados, ubicados principalmente en la parte alta de terrenos de riesgo que carecen de servicios públicos y saneamiento básico. Estos barrios son principalmente habitados por familias provenientes de zona rural y por víctimas del conflicto armado entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).



Se realizaron entrevistas a profundidad con las madres de recién nacidos con sífilis congénita, acompañadas de anotaciones en diarios de campo resultantes de las informaciones que surgían en torno a la ejecución de la entrevista. El análisis de la información se basó en tres subprocesos que se relacionan entre sí: reducir los datos, exponerlos y hacer interpretación o emitir conclusiones, se elaboraron matrices de análisis con las principales categorías relacionadas con el objetivo de estudio; a la luz del análisis crítico del discurso ACD. El discurso hace referencia al uso del lenguaje en la realidad de los contextos sociales, por ello es una forma de representar aspectos del mundo social que dan cuenta de los conocimientos, creencias acerca de la realidad, interacciones sociales y estructuras sociales.

Resultados y discusión

Se realizaron en total 12 entrevistas, dos sesiones por participante, la información se saturó en el participante número seis (6), es decir no se obtuvo nueva información a la ya producida, por tal razón se decidió terminar el proceso de recolección. El corpus se integró de 16 textos, obtenidos de las doce (12) transcripciones de entrevistas y de cuatro (4) diarios de campo. A partir de los cuales emergieron tres (3) temas discursivos que permiten comprender las trayectorias de cuidado de las madres de recién nacidos con sífilis congénita, con el fin de mantener las voces de las madres de los recién nacidos con sífilis, las categorías se nombraron a partir de los fragmentos de sus discursos.

Sobreviviendo entre la incertidumbre y la adversidad, toda una carrera de obstáculos en la vida

Este tema discursivo es una aproximación a la vida que han llevado las madres de los recién nacidos con sífilis congénita de ciudad Bolívar, su familia, su infancia, las situaciones, limitaciones y sufrimientos, que han tenido que sobrellevar en medio de un contexto de incertidumbre y vulnerabilidad. También permite comprender las condiciones materiales, en las que vivieron su maternidad y donde desarrollan su cotidianidad.

¡Nosotros somos desplazados! ya hace...más o menos 14 años, vivíamos en Urabá Antioquia, la guerrilla nos forzó a salirnos de allá. Un día se metieron... y nos amenazaron, que nos daban 24 horas para que desalojáramos (). Entonces nos venimos, mi mamá, mi hermana y yo, en esa época mi papá, estaba en la cárcel aquí en Bogotá. Cuando salimos... en eso mataron a un tío mío, lo desaparecieron, tuvimos que dejar todo allá tirado... teníamos casa y llegar acá a Bogotá a empezar de nuevo... pues mi mamá sola con mi hermana y yo, y sin conocer esto acá (Carolina. 26 años. segundo Hijo).



El contexto de origen está marcado por la violencia y el desplazamiento forzado. Se observa en sus expresiones la nostalgia por dejar lo que habían construido, su entorno, su cotidianidad, la pérdida de sus familiares para llegar a una ciudad que no conocen. La inserción de las personas desplazadas en los lugares de recepción se caracteriza por la precariedad, experimentan el dolor por lo dejado y temor por enfrentar un nuevo contexto aumentando su incertidumbre. El desplazamiento forzado tiene impactos específicos sobre la vida de las mujeres, ellas deben asumir nuevos roles, prácticas y responsabilidades lo que implica cambiar sus modos de vivir.

Yo tengo 29 años, soy madre cabeza de familia, tengo 6 seis hijos, trabajo reciclando soy de Bogotá, mi mamá nos crio, fuimos 11 hermanos, ella tuvo un esposo...un señor, pero entonces, ella se separó de él, cuando yo tenía como 7 años... y con mi papá, ese se fue y la dejo botada, ella también recicla. Estudié hasta tercero de primaria, no seguí estudiando porque en ese momento tocaba pagar matrícula, pensión y pues, mi mamá no tenía la plata para darnos estudio... me le volé de la casa a los 12 años (María, 29 años. sexto hijo).

Se puede apreciar en la vida de estas madres adversidades y limitaciones, en sus discursos se aprecia la reproducción de los patrones de trabajo, principalmente de tipo informal que trae consigo menores ingresos, pocas oportunidades y frágiles condiciones de vida. Igualmente se lee un predominio de jefatura femenina en sus hogares, algunos autores (Buvinic & Rao Gupta, 1997), plantean que este fenómeno aumenta los niveles de pobreza. En Colombia el número de hogares encabezados por mujeres aumentó pasando de un 25.8% del total de hogares en 1997, a 29.9% en el año 2005, especialmente en las zonas urbanas.

La relación entre pobreza y jefatura femenina es el resultado de las inequidades que se producen y reproducen en una organización social patriarcal donde las mujeres se ubican en condiciones de desventaja frente a los hombres, en consecuencia, ellas experimentan dificultades en el acceso a la educación, al mercado laboral lo que termina vulnerabilizando sus vidas.

Vivir con un diagnóstico de sífilis en el embarazo

Este tema posibilita la comprensión de la experiencia de vivir con sífilis en el embarazo, integrando aspectos simbólicos, significados, sentidos, sentimientos y temores que surgen al conocer su diagnóstico en medio de una cotidianidad marcada por la inequidad. La experiencia de la enfermedad es un elemento fundamental en la relación a los modos de vida y salud, no surge de manera aislada, ni es ajena al resto de acontecimientos de



la vida cotidiana, se construye socialmente y permite ampliar la explicación de las respuestas que las mujeres organizan y materializan, es decir las prácticas en salud ante los estados patológicos (Alves, 1993).

Cuando yo supe de la sífilis, no le quise contar a nadie...nadie, fue hasta hace poco que pusimos el tema con mi hermana y mi cuñada...Yo no quería que nadie supiera, para que no le vengán a decir a unas cosas, que quien sabe quién se la prendió. (Amalia 24 años).

Ocultar el diagnóstico, mantenerlo en secreto es un mecanismo que utilizan estas madres para evitar señalamientos y cuestionamientos sobre sus comportamientos sexuales; bien se sabe que históricamente las representaciones sociales de la sífilis, se orientan a culpabilizar al sujeto a hacerlo merecedor de su condición de enfermedad y a estigmatizarlo, lo cual se potencializa cuando se es mujer y gestante dado que entra en juego la vida del hijo por nacer.

Cuando entregaban turno decían, una mamá con sífilis gestacional, con 1024 diluciones... que no le baja, parece que le hubiéramos inyectado agua... las otras viejas, esas pacientes me miraban raro, no querían acercárseme, como si yo oliera feo (María. 29 años).

En este texto es claro el discurso arbitrario y dominante que utiliza el profesional de la salud, en los servicios de salud las mujeres padecen de violencia obstétrica derivado de una visión machista y hegemónica que ha estado presente en la cultura médica, donde se le considera como ignorante de los procesos que vive y no se tiene en cuenta sus decisiones (Lagarde, 1996).

La Trayectoria entre el cuidado y la desprotección de la salud

La trayectoria entre el cuidado y la desprotección de la salud como tema discursivo Permite comprender las situaciones y circunstancias, que rodean la atención de las mujeres diagnosticadas con sífilis en el embarazo, incluye sus prácticas en salud, el rol que ejercen los servicios de salud en la prevención de sífilis congénita; igualmente a partir de este tema discursivo es posible la aproximación a la realidad de las mujeres que no asisten al control prenatal.

Yo estaba en Buenaventura, allá me hice tres controles prenatales y fue cuando paso ese problema y nos tocó desplazarnos...no me dieron el tratamiento por que no alcance. Llegué aquí con tres meses de embarazo, empecé controles a los cuatro meses... como decían que las mujeres en mi estado las podían atender en cualquier parte, entonces fue



por eso que yo inicie mis controles, aquí abajito, allá me reviso una doctora y ella fue que me mando otros exámenes, me salió en el resultado que tenía la sífilis, pero lo tenía bajito, debía hacerme otra prueba. Pero ahí fue cuando ya no me dieron más citas porque tenía problemas con el seguro de Buenaventura...después como a los 7 meses ya me afilié, porque mi esposo empezó a trabajar.

Se evidencia en este caso como el desplazamiento forzado irrumpe en los procesos de salud enfermedad y atención, afecta la continuidad en el tratamiento, refuerza la presencia de barreras de acceso al sistema de salud que, aunque tiene como uno de sus principios rectores la universalidad y equidad, se caracteriza por ser un sistema fragmentado que no permite la integralidad en la atención. De ahí que la madre se vio expuesta a retrasos en el diagnóstico, porque el aseguramiento que poseía en la ciudad de origen, no resulto ser suficiente para demostrar su vinculación al sistema de manera que le fue negado el acceso a la prueba confirmatoria; es así como el sistema de salud resulta ser un actor determinante en la en la prevención o generación de nuevos casos de sífilis congénita.

Yo empecé mis controles como a los dos meses en el CAMI...cuando me informaron de eso, de una vez la doctora me hizo la orden de las ampolletas, me dieron cuatro... tres mías y una para él, ese mismo día me pusieron la primera en el CAMI, una enfermera me llevo a procedimientos dijo ella viene para esto. Para mis otras ampolletas, a mí me tocaba llevar las jeringas, debía comprarlas, porque yo llegue allá, digamos para la segunda ampolleta... pues no sabía que yo las debía de comprar y cuando llegue allá, me dijeron mamita las ampolletas y las jeringas... y yo ahhh...yo no sabía que tenía que comprar la jeringa, entonces ese día no me la pude poner, porque igual yo no tenía plata, me tuve que devolver...me pareció tenaz lo de las jeringas (Carolina, 26 años. segundo hijo).

Esto no es más que el reflejo de las fallas en la atención, que persisten en los programas de eliminación, que van desde el diagnóstico hasta la administración del tratamiento. El rol de los servicios de salud refleja la distancia con los usuarios, la mínima interacción con las mujeres, su accionar se reduce a la reproducción de un modelo de atención en salud, donde lo económico y la rentabilidad se ubica por encima de la prevención

Muy difícil fue este embarazo aquí, pues yo casi no conocía los centros de salud, tenía que coger pa ya... pa acá. Uyyy este embarazo fue duro...duro...duro, caminaba mucho. A veces él me acompañaba, pero casi siempre yo sola. Tenía que hacer trasbordo, bajarme y caminar para poder llegar, a veces llegaba tarde. Mire que yo lloraba... yo misma no quería botar las lágrimas, pero se me salían de verme así...no podía caminar rápido...



mire que la niña se me quería salir. Cuando llegaba tarde... y en una ciudad ajena me sentía mal... allá en Buenaventura todo era cerca, uno aquí pasando trabajos y ese estado. Imagínese se me subió hasta la presión (Ofelia, 34 años, cuarto hijo).

Las distancias geográficas que impone el sistema de salud por la contratación fragmentada en sus redes de servicio, configuran una de las barreras que afectan la continuidad del control prenatal, estas barreras geográficas casi siempre se acompañan de barreras económicas; no es fácil para estas familias contar con el dinero necesario para el transporte. Las madres rechazan la falta de información de los servicios de salud frente al curso de la infección, el tratamiento y las medidas de protección, afectando de esta manera la adherencia al tratamiento y la puesta en marcha de prácticas para el cuidado de la salud, en este sentido la desinformación se constituye como uno de los aspectos que aumenta la vulnerabilidad en la transmisión materno infantil.

Yo empecé los controles cuando tenía como 7 meses, la verdad entre estos niños, el aseo y pues trabajando, vendía bolsas hasta que me enfermé, no había podido ir...allá me dijeron, ¿porque hasta ahora mamá? bueno lo de siempre...pero que más se hace. No alcance hacerme ni dos 2 controles, empecé el 9 de septiembre y el niño nació el 20 de octubre, aunque estaba programado para el 14 de noviembre (Maritza, 33 años, cuarto hijo).

En el discurso de Maritza, se identifica una mujer con un rol determinante en el proceso de reproducción social de su familia, cuida los hijos, realiza labores domésticas y aporta en los recursos económicos a través del trabajo informal que desarrolla. Según (Sacchi, Hausberger, & Pereyra, 2007), la preocupación cotidiana en la búsqueda de recursos para satisfacer necesidades primarias, en un contexto donde no hay garantía de ingreso diario para cubrir los gastos de alimentación o abrigo; ubica lo económico como un problema prioritario que desplaza el cuidado de la salud. Por lo tanto, en medio de condiciones de vida difíciles, resulta más complejo enfrentar los procesos de salud, enfermedad atención.

Conclusiones y reflexiones finales

El contexto en el que se desarrolla la vida cotidiana de las madres de recién nacidos con sífilis congénita y donde transcurrió su maternidad, es una constante instancia de vulnerabilidad, marcada por las limitaciones, privaciones, el deterioro en las condiciones de vida y la insatisfacción de necesidades básicas. Este resultado coincide con el estu-



dio de (Morales, 2009) factores sociodemográficos maternos que predisponen la presencia de sífilis congénita, el cual Identificó que el nivel económico y los índices de pobreza generan un efecto importante en la transmisión materno infantil.

El accionar de los servicios de salud frente a una mujer con diagnóstico de sífilis en el embarazo, evidencian la lógica en las que ubican las políticas económicas basadas en la rentabilidad, la cual resulta más importante que la vida misma.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogota. (2011). Bogota Ciudad de Estadísticas. Boletín N°32, principales resultados de la primera encuesta multipropósito para Bogota 2011. Retrieved from [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1 Ciudad de Estad%EDsticas/2011/DICE115-CartillaEncuestas-Multipropos-2011.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%93%99%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2011/DICE115-CartillaEncuestas-Multipropos-2011.pdf)

Almeida Filho, N. (2000). *A Ciência Da Saúde* (Hucitec, ed.). Sao Paulo.

Alves, P. (1993). A experiência da enfermidade: considerações teóricas. *Cad. Saúde Pública*, 9(3), 263–271.

Alzate-Granados, J. P., Sánchez-Bello, N. F., Amaya-Arias, A. C., Peralta-Pizza, F., & Eslava-Schmalbach, J. (2012). Disparidades en la incidencia de sífilis congénita en Colombia 2005 a 2011: Un estudio ecológico Congenital syphilis incidence disparities in Colombia 2005 to 2011: an ecological study. *Salud Publica*, 14(6), 968–981. Retrieved from <http://www.scielo.org/pdf/rsap/v14n6/v14n6a07.pdf>

Ayres, J. R., França Junior, I., Calazans, G. J., & Saletti Filho, H. C. (2003). O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios. In FIOCRUZ (Ed.), *In: Czeresnia, Dina; Freitas, Carlos Machado de. Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências* (pp. 117–139). Rio de Janeiro.

Bolomo, G., Virginia Campoy, M., Victoria Garritano, M., Miraglia, E., María Sara Gómez Sierra, I., José Ibáñez, M., ... María Chiavassa, A. (2016). Acquired and congenital syphilis: our experience in the Sexually Transmitted Diseases (STD) Department, HIGA. *Med Cutan Iber Lat Am*, 44(3), 198–205. Retrieved from <https://bit.ly/33PZIDT>

Breilh, J. (1998). La inequidad y la perspectiva de los sin poder: construcción de lo social y del género (B. U. Breilh J, editor. *Cuerpos, diferencia y desigualdades*. Ediciones, ed.).

Buvinic, M., & Rao Gupta, G. (1997). Female headed households and female maintained families: are they worth targeting to reduce poverty in developing countries? In *Economic development and cultural change*.



de Cerqueira, L. R. P., Monteiro, D. L. M., Taquette, S. R., Rodrigues, N. C. P., Trajano, A. J. B., de Souza, F. M., & Araújo, B. de M. (2017). The magnitude of syphilis: From prevalence to vertical transmission. *Revista Do Instituto de Medicina Tropical de Sao Paulo*, 59(May), 1–7. <https://doi.org/10.1590/S1678-9946201759078>

Elder, G. (1992). Lives and Social Change. In W. D. Studien (Ed.), Heinz, W. (ed.). *Theoretical Advances in Life Course Research. Status Passages and the Life Course* (Verlag).

Lagarde, M. (1996). Género y feminismo. *Desarrollo humano y democracia. Cuadernos Inacabados*, 25, 13–38.

Morales, S. A. (2009). Factores sociodemográficos maternos que predisponen a la presencia de sífilis congénita en el neonato. *Enfermería Actual En Costa Rica*, 17. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/448/44812828003.pdf>

Pineda-Leguízamo, R., & Villasis-Keever, M. Á. (2017). Sífilis congénita: un problema vigente. 84(2), 45–47. <https://doi.org/10.1371/journal>

Sacchi, M., Hausberger, M., & Pereyra, A. (2007). Percepción del proceso salud-enfermedad-atención y aspectos que influyen en la baja utilización del Sistema de Salud, en familias pobres de la ciudad de Salta. *Salud Colectiva*, 3(3). Retrieved from <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=73130305>

Schmid, G., Stoner, B., & Broutet, N. (2007). The need and plan for global elimination of congenital syphilis. *Sex Transm Dis.*, 34(7), 5–10.



La etnofagia y el consumo turístico de la cultura Mapuche: Una aproximación desde el turismo de base comunitaria en la comuna de Panguipulli, sur de Chile.

Guillermo Pacheco Habert¹

Karla Romero²

Daniel Silva³

Resumen

Desde hace dos décadas el estado de Chile ha fomentado el desarrollo del turismo con el pueblo mapuche. Resultado de esto, ha sido que el indígena permitido o emprendedor ha buscado poner en valor su cultura a través del turismo. Esto ha conllevado a una controversia, por una parte, el estado y parte de la ciudadanía los reconoce como atractivo turístico, pero, por otra parte, hacia aquellos mapuches que no son emprendedores y que reivindican sus luchas territoriales, son considerados como indígenas insurrectos y terroristas.

El objetivo general de esta investigación es analizar las lógicas de consumo en el turismo para relacionarlas con las prácticas de etnofagia hacia el pueblo mapuche en Chile, a través de un estudio de caso en el sur de Chile realizado mediante la consulta de fuentes teóricas, periodísticas, entrevistas y grupos de discusión entre los años 2018-2019.

La etnofagia se presenta constantemente en las relaciones que se mantienen tanto con el sector privado como con el estado, y esto acontece debido a que el sistema cultural predominante es el que opera en la mayoría de los sujetos que intervienen y que son intervenidos. En la comuna de Panguipulli (sur de Chile) el turismo de base comunitaria ha sido un enfoque que ha cuestionado las formas neoliberales de hacer turismo, pero se enfrenta constantemente a la lógica multicultural y neoliberal. Se concluye que la forma en que se práctica la etnofagia se sustenta de un pensamiento de colonialismo interno.

Palabras clave

Etnofagia; cultura Mapuche; comuna de Panguipulli; Chile.

Introducción

La tendencia global es avanzar en el reconocimiento de la cultura como patrimonio intangible, pero en tal escenario las culturas indígenas han terminado siendo objeto de



etnofagia, dominación y absorción por los patrones políticos y económicos de la cultura occidental. Si bien existe una tendencia hacia el reconocimiento del patrimonio de las culturas indígenas como parte del patrimonio de los estados modernos, la práctica demuestra que existen más acciones tendientes a homogeneizar la identidad cultural, convirtiéndola en un atractivo turístico, para así dominarla en beneficio de poderes mayores, como el político representado en el estado, y el económico con base en el capital.

Aquello ha provocado ciertas contradicciones en lo experimentado a nivel territorial. Por ejemplo, algunas comunidades mapuches son consideradas atractivos turísticos mientras que otras son asociadas a actos terroristas. Considerándose al mapuche emprendedor turístico como el permitido, mientras que el mapuche no permitido e insurrecto, es aquel que al resistir se le tilda de violento y terrorista (Richards 2006).

El atractivo turístico, ligado al proceso de patrimonialización indígena ha llevado a que podamos pensar que existe una delgada frontera entre el turismo cultural (patrimonial) y la mercantilización. En ese sentido, cabe preguntarse ¿Cómo resisten territorialmente, los pueblos originarios los procesos de etnofagia y mercantilización a través de lo que se reconoce como patrimonio? ¿Es tan pertinente el concepto patrimonio como para ser usado como un constructo importante para el turismo de base comunitaria mapuche?

Por lo tanto, el objetivo general de este ensayo es analizar las lógicas de consumo en el turismo para relacionarlas con las prácticas de etnofagia hacia el pueblo mapuche en Chile. Además, se busca tensionar los abordajes del patrimonio entre el estado, la academia, y las significaciones de la cultura mapuche, a través de casos empíricos y discusiones teóricas sobre los conceptos de patrimonio cultural, etnofagia y turismo de base comunitaria.

Revisión teórica y fundamentación del problema

El Patrimonio

La noción de patrimonio, como muchas otras, tiene diversos orígenes e interpretaciones que incluso pueden llevar a imprecisiones del concepto (Zamora, 2011; Ariño, s/f.). Por aquello, para efectos de este documento, nos centraremos en la definición de patrimonio cultural. Valcárcel (1998) señala que existe un tránsito desde el monumento al territorio al hablar de patrimonio, y es allí donde se ha dado espacio para definir el patrimonio cultural. Es así que Ariño (s/f.) afirma que organismos internacionales como la UNESCO han concebido la noción de patrimonio en relación no solo a lo artístico y arqueológico, sino también hasta la definición de los tesoros vivientes y el patrimonio oral e intangible.



Por otra parte, Zamora (2011) plantea que la noción de patrimonio está relacionada con algunos aspectos de la cultura y de la naturaleza, y de acuerdo con Canclini (2005) y Prats y Santana (2005) éste también está asociado con el pasado heredado de una sociedad. Estos últimos autores citados en Zamora (2011) además afirman que el patrimonio es una construcción social llena de significados, y son estas significaciones las que permiten que los aspectos culturales sean representados como algo a heredar a través del tiempo. Sin embargo, la herencia no es estática, la misma cultura es dinámica y se transforma (Zamora, 2011), por eso, plantear que el patrimonio está relacionado con una cultura estática factible de conservar en estado puro es una paradoja (Ariño, s/f.).

Sin embargo, Zamora (2011) afirma que las miradas desde la academia y la gubernamentalidad han apuntado a la idea de la superioridad de la cultura urbana e ilustrada por sobre la cultura rural, propiciando la construcción del patrimonio desde ideas románticas y ajenas a lo que los propios sujetos pertenecientes a cierta cultura consideran como patrimonio, donde tales perspectivas teóricas incluso han llevado a un ejercicio de apropiación y expropiación de lo que les corresponde a otros.

La etnofagia

El liberalismo del siglo XX propone una comprensión mecánica global del sistema capitalista frente a la diversidad. Se han pasado por distintas etapas, como por ejemplo desde el capitalismo, hacia la homogeneización cultural, la diversidad cultural y el mismo multiculturalismo. Así se ha impuesto una mirada general versus una particular. Lo particular es vivir con y en la diversidad, mientras que la mirada general ve esto como conflictos culturales (Díaz – Polanco 2007).

Actualmente los poderes dominantes tanto del estado como de la élite, cuando incluyen a las comunidades indígenas en las actividades productivas, incluido el turismo, lo realizan mediante el multiculturalismo neoliberal que se comprende como “una nueva forma de gobernanza por la cual se promueve el reconocimiento cultural sin una redistribución económica y política que conduzca a una mayor igualdad. Los Estados Latinoamericanos promueven la diversidad cultural y étnica, y en algunos casos hasta se reconoce cierta autonomía, sin embargo, las demandas por una mayor redistribución, autonomía territorial y autogestión son etiquetadas como contraproducentes para la sociedad multicultural” (Richards 2016:29).



El proceso globalizador del multiculturalismo neoliberal conduce a la homogeneización de las identidades, a través de la diversidad cultural, poniéndola a su favor. Esta absorción de las identidades por el liberalismo globalizador y capitalista, se denomina como “etnofagia”. Luego de un pasado etnocida, se pasa a un estado de etnofagia, en el que se intenta integrar a las diversidades culturales en la universalidad devorando las identidades étnicas, tanto en el “respeto o indiferencia” desde el poder como también en el escenario de “defensa de los valores indígenas”. En este segundo punto se aborda el multiculturalismo, como un concepto que se beneficia de su polisemia, y que además es una manera elegante de integrar a la diversidad cultural al sistema de dominación. El multiculturalismo neoliberal está dispuesto a aceptar cualquier grupo cultural que no desafíe la visión del mundo ni las prácticas que avala el liberalismo (Díaz – Polanco 2007).

El turismo de base comunitaria (TBC)

El turismo masivo de sol y playa genera una transformación de los espacios y sujetos locales, por lugares de confort para especuladores, segundos residentes y turistas. (Burzryn, Bartholo y Delamaro 2009; Coriolano 2007; Oliveira 2009; Pacheco et. al. 2011). En el turismo en general se observa una gran mirada capitalista, en la que predomina una visión neoliberal respecto al desarrollo de la actividad. A estas formas de ver el turismo surgen distintas alternativas, una de ellas es el TBC. Se postula que con un enfoque desde el TBC es posible conservar modos de vida, evitar la transformación de los espacios y el desplazamiento de las comunidades locales por ventas de propiedad (Mendonça 2009; Henríquez 2010, Sampaio 2005, Pacheco et al 2016).

El TBC se entiende como un fenómeno humano, transdisciplinario e intercultural relativo a los viajes, que se basa de una dialéctica entre anfitriones y visitantes (Pacheco & Henríquez 2016). Según Sampaio (2005) es una estrategia de comunicación social para que comunidades conserven sus modos de vida y junto con ello se conserve la diversidad biocultural. Se compone de elementos fundamentales como la comunidad, cotidianidad y convivencialidad (Henríquez 2010; Skewes et al 2012). Y más allá de esto, permite la defensa del territorio para el buen vivir de las comunidades locales (Pacheco & Henríquez 2016).

Asimismo, éste se contrapone a la clásica planificación del turismo llevada adelante y liderada por el sector público y privado que relega a un segundo plano a la comunidad



local. Debido a que el TBC es una herramienta para que las comunidades logren defender sus territorios de amenazas como, por ejemplo, la especulación inmobiliaria, la descharacterización cultural y la mercantilización del patrimonio (Pacheco & Henríquez 2016).

El TBC generalmente es liderado por organizaciones de base, juntas de vecinos, comunidades indígenas, asociaciones etc., como también por redes informales que se dedican al turismo. Últimamente, tanto en la práctica como en la teoría es comprendido como una estrategia para la defensa del territorio de amenazas extractivistas, y como medio de difusión social de grupos sociales invisibilizados como afrodescendientes, indígenas, comunidades urbanas y rurales que buscan mediante la cooperación desarrollar redes de turismo que puedan poner en valor de forma respetuosa con la comunidad local el patrimonio, desarrollando una oferta de forma participativa en la que se reconozca cual patrimonio es o no de uso turístico.

Presentación del caso

Muchos chilenos y extranjeros se apropian de conceptos indígenas en sus iniciativas privadas, con nombres de fantasía en *mapudungun*⁴, como también con actividades y espacios tematizados en la cultura mapuche. Es más, común se ha vuelto que hoteles y cabañas, del sur de Chile, tengan nombres mapuches sin que sus dueños sean pertenecientes a este pueblo originario, y en muchos casos, sin afinidad a la cultura y con posturas bastantes críticas hacia esta. Dichas iniciativas turísticas son factibles de clasificar como etnofágicas, debido a que apuntan a folklorizar la cultura y usar elementos espirituales de ésta para fines turísticos y lucrativos, sin importar la revitalización de una cultura originaria, sino más bien vista como una oportunidad económica a costa del patrimonio exótico y de interés para el turismo.

Uno de los casos representativos en el último tiempo en los que se evidencia esta tensión en el uso del patrimonio cultural mapuche, fue el incendio intencional de gran parte del Hotel y Spa Quelén en la cuenca del lago Lanalhue⁵ en la región del Bio Bio, con 28 años de presencia en el territorio. Este se inspiraba completamente de la cultura mapuche, contaba con un museo y con tours bastantes singulares como, por ejemplo, la visita a una familia mapuche que realizaba una rogativa de bienvenida en su ruca, esto es un evento significativo, porque ejemplifica cómo elementos espirituales de la cultura son incorporados en la oferta turística. Es importante destacar que el incendio del hotel sucedió en el contexto de los 3 días de rebeldía estipulados mediante una declaración



pública por las comunidades mapuche de Ercilla (región de la Araucanía) posterior al asesinato de Camilo Catrillanca el 14 de noviembre de 2018 por el Comando Jungla (policía militarizada chilena), en las que llamaban a la reivindicación contra actividades económicas extractivas como la actividad forestal, proyectos energéticos, la pesca y el turismo, entre otros.

En el mismo periodo (noviembre de 2018), a orillas del lago Calafquen en el sector de Challupen donde colinda la región de la Araucanía con la comuna de Panguipulli (r. de los Ríos), se evidenció la forma en cómo un agricultor con emprendimiento turístico y con propiedad cercana al borde costero enfrentó con un arma de fuego a un grupo de mapuche que realizaban una rogativa a orillas de lago, reclamando propiedad de ese espacio que oficialmente tampoco le pertenece porque es parte de la faja de borde costero pública. Estas atribuciones de ciertos sujetos con un comportamiento de colonialismo interno se sustentan en la propiedad como principio de ciudadanía y no han hecho más que relegar a un pueblo a segundo plano, obviando el patrimonio cultural del territorio que pisan, practicando la etnofagia del paisaje cultural, de la toponimia y del territorio que sustenta el turismo que se realiza en un territorio mapuche.

En el sector cordillerano de la comuna de Panguipulli se localiza la Reserva Biológica Huilo Huilo creada en 1999 con un total de 100.000 há (aprox. 1/3 de la comuna). Huilo Huilo es más famoso que el destino Panguipulli o Sietelagos, una marca ya posicionada a nivel nacional. Mucha gente llega a la comuna por motivaciones de conocer solo esta Reserva.

En este lugar se ha desarrollado una hotelería de alto estándar para segmentos de alto gasto, además realizan una variedad de actividades de turismo como senderos, visitas a termas y recorridos por el territorio. También cuentan con un taller de artesanías en los que capacitan y emplean a residentes locales. Una de las piezas de artesanía más atractivas son las hadas madrinas, cuya elaboración remonta a una supuesta leyenda en el territorio que dice que por ahí se aparecían hadas, una historia bastante similar a la oferta de artesanía de la Patagonia Argentina, por ejemplo, como es el caso del Bolsón, de Bariloche, con la venta de hadas o brujas como artesanía. Cada hada representa a un árbol nativo del bosque valdiviano.

Aunque parezca solo un souvenir es contradictorio pensar que en un territorio mapuche hayan aparecido hadas (provenientes de la cultura anglosajona y germánica), esto claramente es un efecto de una construcción moderna empujada por el interés de crear un



suvenir de artesanía. Esta leyenda ha impregnado tanto la visión territorial, que no solo a los turistas les parece divertido, sino que algunas residentes locales que trabajan ahí cuentan la leyenda a los visitantes como algo que fuese realmente propio del territorio.

Discusión

La concepción de estado sobre el patrimonio en Chile es anacrónica y se enmarca todavía en el ámbito de lo material arquitectónico y en el desarrollo de procesos de preservación y restauración de obras y edificaciones. De tal manera, la protección estatal del patrimonio en Chile se circunscribe en dos cuerpos legales: La Ley 17.288⁶ de monumentos nacionales; y la Ley General de Urbanismo y Construcciones.⁷

Consecuentemente, la mirada desplegada desde la institucionalidad en la ley no ha considerado de manera pertinente las dimensiones inmateriales que contienen al patrimonio, el cual se ha limitado sólo a monumentos o colecciones, en su mayoría pertenecientes a objetos o prácticas relacionadas con los grupos dirigentes y la cultura dominante. Lo anterior resulta poco comprensible si se toma en cuenta que tanto en organismos internacionales, como en el mundo académico (Pastor, 2003; Van Der Hammen et. Al. 2009; Criado-Borrado y Barreiro, 2013; Márquez et. Al. 2014; Uribe, 2014), se ha desarrollando una basta y profusa literatura sobre la importancia de las tradiciones, las costumbres o de las expresiones vivas heredadas de generaciones pasadas y presentes.

No obstante, lo anterior, en el presente trabajo comprendemos que el patrimonio es también un hecho metacultural, es decir, un hecho social mediante el cual diferentes sociedades definen y legitiman “lo patrimonial” como algo digno de ser conservado, estudiado, inventariado, catalogado y puesto en valor (Criado-Borrado y Barreiro, 201). Esto nos lleva a afirmar que la producción de bienes patrimoniales no es en sí una tarea del Estado, ni de los sectores dirigentes, en tanto, sus monumentos, tradiciones o prácticas son tan patrimonializables como las de los sectores populares o de los pueblos originarios. El problema se origina cuando la voluntad de verdad hegemónica (Foucault, 1970) busca ocultar éstas últimas, caricaturizandolas, criminalizandolas u opacandolas como memorias de un pasado que es necesario superar, o por el contrario, folclorizandolas al punto de querer construirlas desde el poder o asimilarlas a la cultura dominante mediante diferentes prácticas de etnofagia.

De tal manera, cualquier acto de resistencia o que se asocie a la autonomía territorial de las comunidades indígenas pasa ya a ser una rebeldía al poder legítimo del estado,



eso conduce a que existan dos categorías de indígenas, el indígena permitido, al que se le entrega la zanahoria o se le financia un proyecto, y al indígena prohibido o insurrecto término acuñado por Silvia Rivera Cusicanqui, que es al que se reprime porque resiste y no acepta el poder del estado sobre sus territorios (Hale 2004:19. En Richards 2016). Por lo tanto, se cuenta con dos posiciones imaginarias por parte de los chilenos en general y por parte del estado sobre los mapuches, una sobre un mapuche bueno / empresario / pacífico, y en el otro lado un mapuche malo / violento / terrorista. Esto acontece, sobre todo, por la amenaza de la industria extractiva y por las escaladas de violencia entre dos visiones antagónicas de ver la vida, una asociada a la ancestralidad mapuche y otra al extractivismo.

Lo particular es vivir con y en la diversidad, mientras que la mirada general ve esto como conflictos culturales, que dentro del siglo XX han tomado relevancia las luchas culturales, nacionales, étnicas, regionales, de género y religiosas, más otras. El turismo indígena y etnoturismo han sido presentados como una actividad que mercantiliza la cultura, aspecto que no es erróneo y tampoco no sabido, es más se trata de la crítica más clásica al turismo desarrollado por indígenas. Asimismo, tampoco deja de ser verdad el imaginario de ciertos colonos de la importancia de la cultura mapuche como atractivo turístico, y de las oportunidades que les ha traído, siendo un ejemplo de éxito del indígena permitido. De todas formas, esto no quiere decir que no pueda desarrollarse un turismo de base comunitaria que no caiga en la etnofagia. La alternativa es posible, existen los mecanismos para el control económico de las comunidades de los territorios sobre sus procesos productivos, sobre el mismo turismo, o sobre lo que se comprende por patrimonio, pero que esto se localiza en un piso frágil, con grandes posibilidades de convertirse en un patrimonio mercantilizado.

También es importante plantear, que probablemente desde la mirada externa, del mismo visitante el concepto patrimonio tiene mucho asidero, no solo por su cargado simbolismo económico sino también por su legado, por su herencia. Para las mismas comunidades mapuche esta visión puede ser distinta, tal vez ya solo el concepto cultura puede dar cuenta de una forma distinta de llevar a la práctica el turismo, pero en el contexto local y global, los procesos de patrimonialización permiten que los sujetos reconozcan un objeto material o un aspecto inmaterial como algo interesante que se le reconoce su importancia. Sin embargo, este camino desde la mirada multicultural puede estar llevando estos procesos de patrimonialización hacia la etnofagia, y ese es el problema



principal, ya que la puesta en valor del patrimonio se ha mirado desde un enfoque economicista y por eso se asocia al turismo, para darle un valor monetario, un precio de intercambio.

Conclusiones

Se observa que no todo el patrimonio es consumido mediante prácticas etnofágicas, sino también se invisibiliza un patrimonio, mientras que otro se construye para el turismo a través de una motivación por el exotismo, y no necesariamente, por las realidades territoriales y por las mismas prácticas tradicionales, históricas y económicas de los pueblos originarios.

El turismo mapuche debería ser realizado y liderado preferentemente por personas de estas comunidades, dado que cuando personas externas a la cultura lo mercantilizan existe la posibilidad de que se perpetúen lógicas de etnofagia, desvalorización patrimonial y de multiculturalismo neoliberal. Por tanto, consideramos que dinámicas ancladas en la economía solidaria que valoricen la cultura y el patrimonio territorial son las más idóneas, tal es el caso del turismo de base comunitaria.

Existen ejemplos de cómo extranjeros, de forma respetuosa, mantienen relaciones de amistad con los residentes locales, entre ellos algunos mapuches, y son parte de agrupaciones territoriales. Esto demuestra que el respeto entre distintos sujetos de los territorios es un aspecto primordial para el desarrollo del turismo de base comunitaria, más allá que el mismo aislamiento de los grupos sociales y/o culturales.

Manifestamos entonces que el turismo de base comunitaria es una clara respuesta latinoamericana sobre cómo llevar adelante un sector productivo catalogado como “capitalista”. En otros lugares del mundo como Brasil, y en la misma comuna de Panguipulli en Chile, ha servido para poner adelante la protección del territorio, evitar la especulación inmobiliaria y evitar el desplazamiento de residentes locales rurales e indígenas que se han visto amenazados por el capitalismo global. La noción de patrimonio cuenta con características similares a las del TBC, puesto que permite generar y justiciar estrategias de resistencia, sobre todo cuando estos procesos son resignificados por las comunidades indígenas.



Notas

¹ Doctorante de Ciencias Sociales en Estudios Territoriales, CEDER – Ulagos. Investigador asociado del Centro Transdisciplinario de Estudios Ambientales y Desarrollo Humano Sostenible (CEAM - UACH) y académico del Instituto de Turismo de la Universidad Austral de Chile (UACH).

² Doctorante de Ciencias Sociales en Estudios Territoriales, CEDER – Ulagos.

³ Doctorante de Ciencias Sociales en Estudios Territoriales, CEDER- Ulagos.

⁴ Idioma mapuche (mapu = tierra, dungun= habla). Lenguaje de la tierra.

⁵ En esta cuenca se han realizado recuperaciones territoriales por parte de comunidades mapuche, a diferencia de otras cuencas lacustres del sur de Chile, en las que domina la propiedad de privada de segundas residencias.

⁶ Lo expuesto queda en evidencia en el artículo 1º de la Ley de Monumentos Nacionales, en la cual se esboza una noción de patrimonio centrada específicamente en la protección de elementos físico-materiales que el Estado ha definido como: “[...] monumentos nacionales y quedan bajo la tuición y protección del Estado, los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico; los enterratorios o cementerios u otros restos de los aborígenes, las piezas u objetos antro-po-arqueológicos, paleontológicos o de formación natural, que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional o en la plataforma submarina de sus aguas jurisdiccionales y cuya conservación interesa a la historia, al arte o a la ciencia; los santuarios de la naturaleza; los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo. Su tuición y protección se ejercerá por medio del Consejo de Monumentos Nacionales, en la forma que determina la presente ley. [...]” (LEY 17288, 2017)

⁷ Una tercera protección oficial del patrimonio chileno es la que realiza UNESCO a través de los sitios declarados como Patrimonio Mundial y cuyo resguardo queda a cargo del Consejo de Monumentos Nacionales.

Bibliografía

Ariño, A. (s/f.). La expansión del patrimonio cultural. 129-150.

Bursztyn, I., Bartholo, R., Delamaro, M. (2009). Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil em Bartholo, R., Sansolo, D.G, Bursztyn, I. (Orgs em Bartholo, R., Sansolo, D.G, Bursztyn, I. (Orgs.). Turismo de base comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro (RJ), Letra e Imagem, pp.302-318).



- Criado-Boado, F., & Barreiro, D. (2013). El patrimonio era otra cosa. *Estudios atacameños*, (45), 05-18. Recuperado de <https://bit.ly/2FsqUzu>
- Coriolano, L. N. (2007). Turismo e Natureza. Fortaleza: EDUECE, Brasil. Corporación Nacional Forestal (CONAF). 2013. Plan Maestro Parque Nacional Villarrica, Chile
- Congreso Nacional de Chile. (2017). Ley 17288 de Monumentos Nacionales. Recuperado de <http://guiastematicas.bibliotecas.uc.cl/c.php?g=731211&p=5224525>
- Díaz – Polanco, H. (2007). Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia. Mexico. Siglo XXI.
- Henríquez, C., Zechner, T., & Sampaio, C. (2010). Turismo y sus Interacciones en las Transformaciones del Espacio Rural. *Revista Ciencias Sociales*, (18), 21-31. Recuperado de: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n18/art02.pdf>
- Itrofilmongen EV [Itrofilmongen EV]. (2018). Biografía [Página de Facebook]. Recuperado el 28 de diciembre de 2018 de <https://bit.ly/2SMIYat>
- Márquez, F., Rozas, V., & Arriagada, R. (2014). El lugar del patrimonio dominante. *ARQ (Santiago)*, (88), 56-65. Recuperado de <https://bit.ly/3dnf4ms>
- Mendonça, T. C. de M. (2009). Turismo socialmente responsável da Prainha do Canto Verde: uma solução em defesa do local herdado. En: Bartholo, R.; Sansolo, D. G. & Bursztyn, I. (Orgs.). *Turismo de base comunitária: diversidades de olhares e experiências brasileiras*. UFRJ, Letra e Imagem, 289-301. Rio de Janeiro.
- Norá, P. (2009). Lugares de la memoria. Santiago. LOM.
- Oliveira Campos, A. (2009). Turismo e população dos destinos turísticos um estudo de caso do desenvolvimento e planejamento turístico na Vila de Trindade - Paraty/RJ; em Bartholo, R., Sansolo, D.G, Bursztyn, I. En Bartholo, R., Sansolo, D.G, Bursztyn, I. (Orgs.). *Turismo de base comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Letra e Imagem. 302-318. Río de Janeiro.
- Pacheco, G., Henríquez C., Sampaio, C., & Oyarzún, E. (2011). Encadenamientos Socioprodutivos y Ecosocioeconomía de las Organizaciones: Análisis propositivo para el Turismo de Intereses Especiales (TIE) en el territorio lacustre de la Región de La Araucanía. *Gest. Tur. (Valdivia)*, (16), 49-68.
- Pacheco, G., & Henríquez, C. (2016). El Turismo de Base Comunitaria y los procesos de gobernanza en la comuna de Panguipulli, sur de Chile. (*Gestión Turística*), (25), 42-62. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2233/223353237003.pdf>
- Richards, P. (2016). Racismo. El modelo chileno y el multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación. Santiago. Pehuen Editores.



Sampaio, C. A. (2005). Turismo como fenômeno humano: princípios para se pensar a socioeconomia sob a denominação turismo comunitário. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, v. 1. 146 p

Skewes, J. C., Henríquez, C., & Pilquimán, M. (2012). Turismo comunitario o de base comunitaria: Una experiencia alternativa de hospitalidad vivida en el mundo mapuche. Tralcao sur de Chile. (Revista de Cultura y Turismo), 6(2), 73-85. Recuperado de <http://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/285>

Uribe, N. (2014). Patrimonialización comunitaria en barrios de Santiago: Los casos de las zonas típicas de Viel y Yungay. Apuntes, 27(1), 80-93. Recuperado de <https://bit.ly/3mTFfEO>



Os nós que não se formam: Desarticulação da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Ana Cristina Serafim da Silva

Resumo

Este artigo tem como o objetivo conhecer as práticas dos atores sociais que fazem parte da Rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. As medidas legais de proteção às crianças e aos adolescentes representam espaços de enfrentamento a um problema que diz respeito a todos. Ao longo da história é possível perceber diferentes formas de se ver a criança, os marcos legais e a atuação dos poderes públicos e da sociedade no sentido de protegê-la. Participaram do estudo dez atores sociais que atuam na Rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente numa cidade de porte médio no norte do Tocantins. Optou-se por uma abordagem qualitativa, utilizando-se da entrevista semiestruturada para coleta de dados; e para análise dos dados, a Análise de Conteúdo de Bardin. Dentre os principais resultados, percebeu-se uma Rede desestruturada, caracterizada pela falta de articulação entre as instituições que a compõem, além da falta de capacitação e conhecimento dos atores sociais, no que se refere inclusive a aspectos legais. Mesmo com todo avanço na legislação, os direitos positivados na lei não são suficientes para que haja a proteção da criança e do adolescente, pois as práticas das instituições e dos atores sociais não consideram a condição peculiar do desenvolvimento, nem o princípio da dignidade humana, visto que são práticas baseadas em paradigmas higienistas, que servem como mecanismos de controle em detrimento da política de proteção integral.

Palavras chave

Rede; Infância; Adolescência; Proteção dos direitos.

Introdução

O processo histórico permite visualizar como crianças e adolescentes de famílias pobres foram, ao longo do tempo, envolvidos em relações de agressões e maus tratos por diversas instituições sociais. De acordo com Faleiros (2005), ao longo da história das políticas destinadas à infância e à adolescência brasileira, percebe-se uma clara distinção entre uma política para filhos das classes dominantes e uma política para crianças e adolescentes pobres.



O que fica evidente, porém, é o caráter opressivo que determina a relação que se estabelece a partir do século XVII entre a família e o Estado. A ação estatal é uma ação de forte controle e repressão dirigida aos membros mais frágeis da família que, de alguma forma, não se adaptam à ordem socialmente estabelecida. De acordo com Hechler (2009), não é recente a atuação do Estado no que se refere as responsabilidades sociais, desde as primeiras formas do capitalismo, não com a finalidade de garantir o bem comum, mas para manter a ordem, o que, muitas vezes, ocorreu através de ações repressivas.

De acordo com Custódio (2008),

O papel do Estado estava alinhado à perspectiva de um modelo autoritário que supostamente o sustentava, onde a atuação estava direcionada para a contenção pela via da violação e restrição dos Direitos Humanos; tendo por consequência a (re) produção das condições planejadas de exclusão social, econômica e política, assentada em critérios individuais que exacerbavam as práticas de discriminação racial e de gênero, segundo o qual o marco referencial construía uma imagem de infância por aquilo que ela não tinha e não era (p. 24).

Esse modelo deixou um legado aos nossos dias, considerando que ainda hoje existe essa prática de desqualificação da família pobre, em que é associada aos pais a incompetência no cuidado com os filhos e a permanência de estratégias que remontam ao início do século XX, como a lógica assistencialista e a ausência do Estado na efetivação de políticas públicas, como no Código de Menores de 1979 (Nascimento, Cunha & Vicente, 2008; Pereira, Sousa, Garcia, Alberto & Silva Júnior, 2015; Silva, 2016). Tal prática leva a pensar na invisibilidade das crianças e dos adolescentes, como também de suas famílias, e as consequências que isso acarreta, dada a precariedade e a desconexão da Rede de proteção, com ações descontínuas, superpostas e muitas vezes desnecessárias (Moreira, Bendran, Carellos & Passos, 2013; Siqueira & Dell’Aglío, 2006). Apesar das inovações nas doutrinas, tal olhar estigmatizante ainda recai sobre esses sujeitos a partir daquilo que eles não são e não têm.

As gradativas transformações socioculturais, incluindo a caracterização desse grupo social como “sujeitos de direito”, exigiram a mobilização de diferentes segmentos da sociedade (V. P. Faleiros & Faleiros, 2008).

A perspectiva da proteção integral, adotada no final do século XX, contrapõe-se a uma perspectiva de disciplinamento e dominação das crianças perpetuada historicamente



(V. P. Faleiros & Faleiros, 2008). Foi em oposição à doutrina da situação irregular do Código de Menores de 1979 que se desenvolveram concepções e movimentos no âmbito internacional e nacional que colocavam a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, de acordo com a “doutrina da proteção integral”, pela própria Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, a partir da década de 1980 num contexto de luta pelo término da ditadura e de conquistas internacionais referentes aos direitos da criança e do adolescente, os movimentos sociais se destacaram na luta pela defesa e garantia de melhorias na condição de vida de crianças e adolescentes (Faleiros, 2011; Macedo & Brito, 1998).

Com a Constituição Federal de 1988 diversos dispositivos legais foram criados com o objetivo de impedir as arbitrariedades que o Estado vinha cometendo e é adotado a doutrina da proteção integral em sua Lei Maior, que garante à criança e ao adolescente, com dever do Estado, da sociedade e da família, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência e crueldade (Constituição Federal do Brasil, 1988).

Essa doutrina de proteção integral foi regulamentada pelo ECA, assim, a proteção integral, especial e legal garante o atendimento de todas as necessidades às crianças e aos adolescentes, considerando seu estado de formação biopsicossocial. Tanto a Constituição quanto o Estatuto determinam que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de garantir proteção integral, com prioridade absoluta, a todas as crianças e a todos os adolescentes, sendo responsáveis pela efetivação dos seus direitos (ECA, 1990).

O ECA é um instrumento jurídico inovador, por ter como base a concepção de proteção integral, defendida pela ONU na Declaração Universal dos Direitos da Criança. Sobre tudo, o ECA supera o enfoque repressor e assistencialista das leis anteriores e introduz na legislação nacional a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos exigíveis em leis. Além disso, a questão saiu da competência exclusiva dos juízes de menores, por meio da descentralização político-administrativa, restringindo o papel dos estados e ampliando as competências e responsabilidades dos municípios e da comunidade, além de contar ainda com a participação da população por meio de suas orga-



nizações representativas, como Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares. Esse documento reitera o papel de todos no cuidado com a infância e a adolescência.

A integração sistemática da teoria e da prática pertinentes ao direito da criança e do adolescente se constitui em um dos objetivos primordiais a serem alcançados pelo ECA. Até porque uma das principais funções do Estatuto é precisamente oferecer procedimentos e medidas distintas por suas necessidades e especificidades no tratamento de novas emergências humanas e sociais, procurando, dessa maneira, estabelecer outras estratégias e metodologias para proteção dos valores sociais democraticamente estabelecidos na Lei. Entre essas estratégias, temos o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente e toda uma inovadora Rede institucional, que lhe dá sustentação e legitimidade política fundada em um modo de organização em Redes, baseado no artigo 86 do ECA sobre política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, que se fará através de um conjunto articulado de ações em todos os setores (Oliveira, 2010; Ramidoff, 2007, ECA, 1990).

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente congrega os mais diversos órgãos, entidades, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias; e os respectivos órgãos, entidades e programas devem atuar de forma articulada entre si, com ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, na certeza de que é apenas através da ação conjunta e integrada de todos que o objetivo do SGD será alcançado: a “proteção integral” de crianças e adolescentes, prometida já pelo artigo 1º da Lei nº 8.069/90.

Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram o SGD deverão exercer suas funções, em Rede, a partir de três eixos estratégicos de ação: promoção dos Direitos Humanos; defesa dos Direitos Humanos; e controle e efetivação dos Direitos Humanos. O objetivo é reinventar novas práticas sociais capazes de provocar transformações no âmbito da consciência e da concepção da sociedade em relação à dimensão do público, com vistas à constituição de processos emancipatórios no campo da legislação, das políticas públicas, das organizações e do próprio fortalecimento de um projeto societário, consolidado pela participação, democratização e cidadania.



Por Rede, entende-se um conjunto de atores e/ou instituições com objetivos em comum que estabelece uma conexão, e os Atores Sociais teriam um papel fundamental na tessitura da rede, no estabelecimento das conexões (Silva, 2016). Para Moreira, Muller e Da Cruz (2012), o trabalho em rede envolve uma construção coletiva através de relacionamentos, negociações, interesses compatíveis, acordos, movimentos de interação e também de adesão.

Nesse sentido, as ações em rede devem abranger desde a recepção e o encaminhamento dos casos, discussão dos casos por todos os profissionais das instituições envolvidas no atendimento, acesso aos prontuários e processos judiciais, visitas interinstitucionais, debates, participação em espaços de discussão política e troca de saberes e experiências (Lorencini, Ferrari, & Garcia, 2002).

Trabalhar no formato em rede implica ter agendas em comum, tanto para o desenvolvimento de ações e desafios pensadas em conjunto, como para o acompanhamento dos casos e avaliações de fluxos (Conselho Federal de Psicologia [CFP], 2012, Faraj, Siqueira & Arpini, 2016, Silva, 2016, Silva & Alberto, 2019).

Adotamos aqui, o conceito de uma Rede formada por pessoas, nesse caso, atores sociais, que têm uma finalidade em comum, um objetivo, que seria a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, e se ligam ou interconectam para que o objetivo seja alcançado com maior êxito. É dinâmica, na medida em que são vários os que ali atuam, com contradições, pois cada um traz consigo seus conceitos e pré-conceitos, seus conhecimentos, crenças, o que gera, em alguns momentos, atendimentos e/ou encaminhamentos que possam provocar tensões no interior da Rede (Silva, 2016).

Nesse sentido, a rede de proteção representa uma nova forma de atenção voltada para a infância e adolescência, que visa à atuação integrada e articulada das instituições, órgãos e atores que atuam no atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias (Oliveira, Pfeiffer, Ribeiro, Golçalves, & Ruy, 2006).

Mas, mesmo após mais de 20 anos da implantação do ECA, esse sistema, na prática, não está integralmente institucionalizado e vem trabalhando de forma desarticulada, com problemas na qualificação de seus operadores, o que causa prejuízo na implementação de políticas públicas que garantam os direitos assegurados pela legislação em vigor (Alberto, Silva, Gomes, Santana & Soares, 2012; Habigzang, Azevedo, Koller &



Machado, 2006; Scisleski, 2006; Silva & Pereira, 2013; Silva, 2016; Silva & Alberto, 2019; Tschiedel, 2006).

Outro fator a ser considerado é que a incorporação da noção de direito pelo conjunto da sociedade não é algo simétrico, o que exige um processo contínuo de debate público sobre a matéria, com vistas a criar a cultura de direito tão pouco vivenciada pela sociedade brasileira. Segundo Silva (2016), deve ser levada em consideração a vigência das legislações anteriores, que tem importância fundamental na forma como a sociedade enxerga a infância e a adolescência, considerando que isso é uma construção social e foi, durante muito tempo, legitimada por um campo de saberes, entre eles o jurídico, o médico e o psicológico, fazendo circular a ideia bastante arraigada de que crianças e adolescentes pobres são mais propensos a se tornarem perigosos para a sociedade.

Nesse sentido, Faleiros (2000) afirma que a sociedade e a própria Rede de proteção ainda não atuam de forma articulada e também não se percebem como agentes capazes de romper essa realidade, seja por princípios tolerantes, moralistas e machistas, ou ainda pelo medo da repercussão da denúncia. A falta de formação dos atores também é um dos aspectos que têm comprometido essa efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, e as políticas surgem como uma determinação do ECA para consolidação da teoria na prática. Como afirma Bobbio (1992), o problema urgente não é o de fundamentar os direitos, mas de garanti-los, para não serem violados. Esses direitos não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir, e as políticas públicas são uma ferramenta capaz de promover os direitos dos cidadãos, na direção da superação das desigualdades sociais.

No entanto, fazem-se necessários uma capacitação e um empoderamento dessa teoria por aqueles que estão à frente das instituições protetoras dos direitos das crianças e dos adolescentes, para que se rompa com os estereótipos que estão arraigados na sociedade, os quais, por vezes, prejudicam a atuação e, mais ainda, o posicionamento dos atores sociais frente às questões da infância e da adolescência no Brasil. É preciso que a prática dos atores sociais ultrapasse as barreiras dos princípios moralistas e intolerantes na sociedade, buscando fazer valer os direitos das crianças e dos adolescentes através das políticas públicas que têm por função a proteção desses direitos.

Nesse sentido, o objetivo desse estudo é conhecer as práticas dos atores sociais que fazem parte da Rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.



Aspectos metodológicos

Este é um estudo exploratório de caráter qualitativo. O contexto para o desenvolvimento foi uma cidade de porte médio no norte do Tocantins que apresentava instituições que faziam parte dos três eixos do SGD. As instituições foram identificadas pelo Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA) da cidade. Participaram dez instituições: Conselhos Tutelares I e II, o Ministério Público, a Delegacia da Infância e Juventude, a Defensoria Pública, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS) e duas Casas de Acolhida.

Utilizou-se como técnica de coleta de dados a entrevista semiestruturada, cujo roteiro temático foi composto por questões sobre a formação e a carreira do Ator Social até o momento dado; a formação específica para trabalhar com crianças e adolescentes; as práticas da instituição que garantem a efetivação de direitos de crianças e adolescentes; e a existência do formato em Rede das instituições.

Com entrevistas gravadas, estas foram transcritas e analisadas por meio da técnica de Análise Temática de Bardin (2010). Em seguida, foi realizada uma leitura flutuante de todo o material transcrito e impresso. Posteriormente foi realizada a tabulação, que consistiu numa agregação das temáticas semelhantes. Da codificação emergiram as categorias representativas dos núcleos de sentido. As categorias que surgiram foram: Redes (cobertas): enredos de saberes; Os nós que não se formam: desarticulação da rede de proteção.

Para esta pesquisa, foram adotados todos os passos determinados pela Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde que regulamenta a pesquisa em seres humanos. Com aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa, sob o número CAAE 17147613.7.0000.5188.

Resultados e discussão

Redes (cobertas): Enredos de saberes

Esta categoria aborda a caracterização da rede e versa sobre o sistema de garantias na proteção dos direitos da criança e do adolescente, desde a formação dos atores sociais que compõem a Rede, como também a concepção que os atores sociais têm de Rede. No que se refere à formação, dos dez atores sociais entrevistados, oito tinham curso superior, um estava cursando no momento da pesquisa e o outro tinha ensino médio. Dentre os cursos superiores, quatro atores sociais tinham graduação em Direito, dois



atores sociais tinham formação em Pedagogia, um em Geografia, um em Psicologia e um em Serviço Social. Apresentavam tempo de formação que variava de 20 anos a um ano; já o tempo de trabalho na instituição onde foi realizada a pesquisa variava de 9 anos a 9 meses, com prevalência de um ano na referida instituição. Os atores sociais entrevistados relataram que não tiveram nenhuma formação específica ou direcionamento durante a graduação para a área da infância e adolescência, e os conhecimentos relacionados à infância e adolescência, só tiveram de forma supérflua durante a graduação.

Com relação ao referencial teórico que embasa a prática desses atores, alguns disseram utilizar referencial e citaram desde teorias a autores de livros, outros, no entanto, disseram seguir as cartilhas de referência do Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (Crepop), ou o “Sinase” [sic], ou mesmo o ECA. Outros ainda relataram que não tinham referencial teórico, que tudo era prático, conforme fala de um Ator Social: “É prático! Porque é uma coisa.... igual como eu falei no começo, quando a gente entra aqui, acha que é uma coisa; na prática, é outra. A gente não vem com teoria, com prática, com nada...” (A1)

No que se refere a cursos temáticos ou técnicos específicos para trabalhar na Rede de proteção, esse serviço não era oferecido pelo Estado – inclusive essa é uma das demandas desses profissionais, a falta de cursos e capacitações para trabalharem. Alguns procuravam participar de seminários e/ou congressos, mas por conta própria, ou mesmo estudar, pois essa é uma preocupação dos atores que precisam dar um parecer ou laudo e não têm esse embasamento, conforme fala a seguir: *“Mas tem que ter o embasamento teórico, senão, como fica? Como é que você vai discutir com o juiz, com o promotor se não tiver? Dança!”* (A8).

O que se observa, a partir das entrevistas, é que há uma dificuldade por parte dos atores sociais no âmbito da prática ou mesmo de realizar determinados procedimentos, por falta de embasamento teórico, já que é uma das demandas desses profissionais, a necessidade de ter um embasamento teórico para auxiliar na prática, nas audiências, nos encaminhamentos. Houve quem relatasse que nunca teve nenhum curso de capacitação para trabalhar na instituição, e os referenciais que dispõem para trabalhar são o ECA e os guias elaborados pelo Ministério de Desenvolvimento Social, as aulas durante a graduação, ou alguma outra capacitação feita durante trabalhos anteriores.



Nas falas, a Rede emerge como sendo outra instituição, e não uma ferramenta ou formato de funcionamento das instituições que fazem parte do SGD. Isso pode ser percebido na fala a seguir:

Então recebe a denúncia, faz atendimento e encaminha. [...] Porque não dá pra você tá [sic] constantemente nesse atendimento, porque roda muito. São muitos atendimentos, então, assim, não dá pra você dar muita atenção. Por isso que a gente tem que encaminhar pra rede. Por isso é que a rede tem que acompanhar, porque o nosso não dá tempo de ficar acompanhando ali no dia a dia. (A2)

É possível perceber que a concepção de Rede é identificada como uma instituição cristalizada, responsável pelo recebimento dos casos, e não como uma dinâmica, conforme diversos autores apontam (Alberto, Silva, Gomes, Santana & Soares, 2012; Aragão, 2011; Habigzang, Azevedo, Koller & Machado, 2006; Scisleski, 2006; Faraj, Siqueira & Arpini, 2016, Silva, 2016, Silva & Alberto, 2019), é a Rede quem tem a obrigação de acompanhar os casos.

Os atores sociais informaram que a Rede tem problemas e não funciona como deveria. E, ao conceituarem Rede, as falas vão desde a existência da Rede porque os atores sociais buscam estar em conexão um com outro – “Há uma Rede em questão de harmonia” (A10) –, como também quem considere a existência da Rede porque os outros atores sociais que compõem a Rede não dificultam o acompanhamento de ‘usuários’ [sic] da instituição; nesse sentido, os atores sociais afirmam que ela funciona.

Percebe-se que há uma divergência na concepção que os atores sociais têm sobre Rede, indo desde a busca de conexão entre os atores sociais, como a aceitação por parte da outra instituição dos casos repassados. Porém, mesmo com as falhas, melhorou bastante o trabalho, de acordo com as falas dos atores sociais. Essa divergência de concepção pode atrapalhar o trabalho em Rede, já que não existe um esclarecimento do que de fato é a Rede e como cada instituição deve agir. Apesar de todos saberem que existe uma Rede, as práticas dos atores sociais continuam restritas a suas funções dentro da instituição em que atuam.

Os dados sugerem uma Rede como uma instituição cristalizada, responsável pelo atendimento dos casos encaminhados, e não como uma forma de funcionamento. Sobre isso, Scisleski e Maracshin (2012), em pesquisa desenvolvida apontam que a simples utilização do termo Rede por parte dos atores sociais sugere-se a existência da mesma e ainda, operadora das políticas públicas e propostas de intervenção. Apesar de todos



saberem que existe uma Rede, as práticas dos atores sociais continuam restritas a suas funções dentro da instituição em que atuam.

Os dados encontrados aqui estão em sintonia com diversas outras pesquisas (Caravieri, & Avoglia, 2016; Faraj, & Siqueira, 2012; Schek et al., 2018; Silva, & Pereira, 2013) que apontam uma rede desestruturada, que não consegue manter uma comunicação adequada entre os atores sociais e entre as instituições, o que compromete o serviço disponibilizado e a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. A falta de formação dos atores é um dos fatores que tem comprometido essa efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, indo contra as determinações do ECA e dos guias desenvolvidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Diversos autores também encontraram dados sobre a não qualificação dos atores sociais e o trabalho desarticulado nas redes de proteção como um comprometimento das políticas públicas para crianças e adolescentes (Faraj et al., 2016; Habigzang et al., 2006; Oliveira, 2010; Oliveira, & Yamamoto, 2014; Schek et al., 2018; Scisleski, 2006).

Os dados não revelaram o tecido de relações e interações da Rede com uma determinada finalidade, interconectado através de linhas de ação ou trabalhos conjuntos, nem a existência de dinâmicas flexíveis, com continuada renovação de atores sociais ou de formação com a entrada de novas instituições e a permanência das já existentes. Pelo contrário, mostraram a fragmentação do trabalho dos atores, que atuam em separado, indo contra o estipulado nos documentos legais: a Resolução 113 do Conanda (Brasil, 2006), o artigo 86 do ECA (ECA, 1990) e os guias do Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil, 2004), que propõem a articulação das instituições de atendimento.

Os nós que não se formam: Desarticulação da rede de proteção

Essa categoria se refere as práticas da rede, que diz respeito aos procedimentos adotados nas instituições pelos atores sociais. Foram identificados dois tipos de práticas: uma que se refere ao que está prescrito como norma operacional da instituição, referindo-se às funções que cada instituição tem; e a outra prática diz respeito ao que o ator social faz no dia a dia da instituição, baseando-se nas experiências e ideologias pessoais, podendo estar prescrita ou não.

No que se refere às práticas prescritas da instituição, pôde-se perceber que existe uma dinâmica entre as instituições que compõem a Rede, e cada ator social tem procurado cumprir sua função, dentro do que é estabelecido pelos documentos legais, como as normas adotadas nas resoluções do Conanda (Brasil, 2006), assim como no ECA, nas



Normas Operacionais Básicas (NOB) e nos Manuais elaborados pelo MDS que abordam as funções de cada instituição.

Por meio dos relatos dos atores sociais, percebe-se que as instituições que tentavam se articular com outras tinham resultados melhores no que se refere ao atendimento e à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes que chegavam. Pois mesmo que não conseguissem funcionar articuladamente em Rede, algumas instituições (Cras, Creas) mantinham contato com as outras instituições, seja pelo tipo de serviço oferecido nessas instituições, seja pela necessidade de encaminhamentos a outras instituições, ou mesmo pela atuação de alguns atores sociais.

Já no que tange as práticas dos atores sociais, foram identificadas várias práticas diferentes em cada instituição, desde o uso de remédios para dopar crianças e/ou adolescentes nas casas de acolhimento; elaboração de TAC e construção de Centro de Internação para adolescentes; outros disseram que são muito envolvidos na sua prática dentro da instituição, que tentam fazer as coisas acontecerem para que sejam efetivados os direitos das crianças e dos adolescentes; montar o colegiado para fazer uma fiscalização no ambiente identificado como violador de direitos, como também elaborar relatos para que a “a juíza interne uma criança que cometeu um delito” como na fala abaixo:

A gente já pegou caso aqui de um menino, que a gente demorou quase um ano pra conseguir que a juíza interne ele, né [sic]. (...) Teve um mesmo que a gente chegou no ponto, eu fiz um relato pra juíza, ‘ó, se você não internar esse aqui, eu num vou fazer mais nada não! Porque ele não muda. O pai não quer saber! Ele não tá mais nem aí pra nada. Ele tá achando que nada acontece com ele. Ele faz é rir da nossa cara. Entendeu? Ele tem que ser punido!’

Observa-se, a partir da fala acima, a prevalência ainda de práticas baseadas no Código de Menores, que propõe a internação e a punição como solução, já que essas crianças e esses adolescentes são mais perversos que muitos adultos, de acordo com as falas dos atores sociais. Tal prática difere do papel da instituição, que é proteger os direitos das crianças e dos adolescentes. A partir das entrevistas realizadas nesta pesquisa, percebe-se que a Rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes tem tido práticas predominantemente de encaminhamentos para a Rede, não havendo a contrarreferência dos casos encaminhados à Rede e a garantia do reestabelecimento do direito violado, visto que a Rede e as instituições se encontram sobrecarregadas. A precarização e a naturalização desse modelo de Rede não permitem que ela seja um



espaço de garantia do direito, visto a Rede não ser um espaço de troca que possa proporcionar a consolidação do que está prescrito. Diversas pesquisas também apontaram a dificuldade de encaminhamentos e de interação entre os atores sociais e a Rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, com ações fragmentadas, pontuais e isoladas (Faraj, & Siqueira, 2012; Macedo et al, 2015; Schek et al., 2018; Silva & Alberto, 2019). Há uma morosidade na articulação da rede, equívocos quanto a abordagem, falta de capacitação dos atores sociais, atrelado a isso, ainda tem as concepções de infância e adolescência em que se baseiam os atores sociais, contrárias as adotadas nos documentos legais atuais.

As falas também afirmavam que os encaminhamentos geralmente são feitos nos casos em que se acredita que vai ter algum aproveitamento, ou nos casos em que a criança ou o adolescente é dependente químico e já faz atendimento, embora não se acredite muito no tratamento na instituição por não ser obrigatório.

O que se percebe, a partir das entrevistas realizadas, que a Rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes tem tido práticas predominantemente de encaminhamentos, sem que se tenha como propósito a garantia e o reestabelecimento do direito violado, visto que se encontra sobrecarregada. A precarização e a naturalização desse modelo de Rede não permite que ela seja um espaço de garantia do direito, visto a Rede não ser um espaço de troca que possa proporcionar a consolidação do que está prescrito.

Conclusão

Foi possível perceber uma atuação em Rede deficitária, devido à desarticulação entre as instituições, os atores sociais e as políticas públicas de modo geral. Isso se deve ao fato, entre tantos outros, da falta de capacitação e formação na área da infância e adolescência, a falta de incentivo por parte do Estado na melhoria de condições de trabalho dos atores sociais, o não entendimento da lei e as diversas interpretações que são dadas a ela, as crenças e concepções dos atores sociais, muitas fundadas em modelos anteriores de legislação, baseados na lógica da repressão e no saneamento social, desconsiderando a condição de sujeito em desenvolvimento e que tem levado a práticas equivocadas. Percebe-se também um Estado omissivo em relação a suas responsabilidades, no sentido de garantir infraestrutura adequada para essas políticas, assim como capacitação e formação para os atores sociais que atuam nas instituições.



No que concerne à Rede, o que temos são fios soltos que não possuem uma comunicação, mas que cumprem sua função, dentro das possibilidades existentes. Não há a formação de novos nós, nem mesmo é possível estabelecer uma comunicação que todos entendam, já que nem todos têm a mesma compreensão sobre os casos. Se não tem comunicação, se os atores sociais não compartilham os mesmos códigos de comunicação, valores e objetivos, não podemos falar que existe uma Rede co nós, cujo nó é que permite o contato e as trocas. O que existe é uma Rede com fios soltos, fios que não se tecem. Isso leva a uma atuação deficitária da Rede, que não garante os direitos assegurados na legislação, quiçá a dignidade humana, que está além do que está positivado.

Faz-se necessário pensar em uma mudança de paradigma em relação à pobreza, deslocando da urgência/emergência as políticas sociais para que possam garantir a dignidade humana, com condições ideais para o desenvolvimento do ser humano, pensado como pessoa numa totalidade, atendendo a interesses dos que mais precisam, e não da classe burguesa.

Referências Bibliográficas

- Alberto, M. F. P., Silva, A. C. S., Gomes, V. C., Santana, R. V. M. & Soares, A. M. (2012). Os Agentes Sociais da Rede de Proteção e Atendimento no Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 25 (1), 1-9.
- Bardin, L. (2010) *Análise de Conteúdo*. Ed. Lisboa: Ed. 70.
- Bobbio, N. (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.
- Caravieri, L., & Avoglia, H. R. C. (2016). A rede social e assistencial e a garantia de direitos: Proteção ou (re) vitimização? *Psicólogo informação*, 20(20), 99-112. <https://doi.org/10.15603/2176-0969/pi.v20n20p99-112>
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Gráfica do Senado Federal.
- Conselho Federal de Psicologia. (2012). *Referências técnicas para prática de psicólogas (os) no centro de referência especializado da assistência social – CREAS*. Brasília, DF: Autor.
- Custódio, A. V. (2008). Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. In *Revista do Direito: UNISC*, n. 29, jan/jun. Recuperado de <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>
- Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Diário Oficial da União. Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990. Brasília: MEC.
- Faleiros, E. T. S. (2000). *Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes*. Brasília: Thesaurus.
- Faleiros, V.P (2005). Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. *Políticas Sociais (IPEA)*, 11, 171-177.
- Faleiros, V. & Faleiros, E. S. (2008). *Escola que protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes*. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.



- Faleiros, V.P. (2011). Infância e o processo político no Brasil. In I. Rizzini & F. Pilotti (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, legislação e da assistência à infância no Brasil*. (pp. 33-96). São Paulo: Cortez.
- Faraj, S. P & Siqueira, A.C. (2012) O atendimento e a rede de proteção da criança e do adolescente vítima de violência sexual na perspectiva dos profissionais do CREAS. *Barbarói, Santa Cruz do Sul*, 37, 67-87. Recuperado de <https://bit.ly/2GR6WPI>
- Faraj, S. P., Siqueira, A. C., & Arpini, D. M. (2016). Rede de proteção: O olhar de profissionais do sistema de garantia de direitos. *Temas em Psicologia*, 24(2), 727-741. <https://doi.org/10.9788/TP2016.2-18>
- Habigzang, L. F., Azevedo, G. A., Koller, S. H., Machado, P. X. (2006). Fatores de Risco e de Proteção na Rede de Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 19 (3), 379-386.
- Hechler, A. (2009). *Tecendo redes de proteção para crianças e adolescentes: caminhos e descaminhos na construção da condição de sujeitos de direitos*. (Dissertação de Mestrado não publicada). Porto Alegre: PUC-RS.
- Lorencini, B. D. B., Ferrari, D. C. A., & Garcia, M. R. C. (2002). Conceito de redes. In D. C. A. Ferrari & T. C. C. Vecina (Eds.), *O fim do silêncio na violência familiar: Teoria e prática* (pp. 298- 310). São Paulo, SP: Agora.
- Macêdo, M. J. & Brito, S. M. O. (1998). A luta pela cidadania dos meninos do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: uma ideologia reconstrutora. *Psicologia Reflexão e Crítica*, 11(3), 511-522. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-79721998000300010&script=sci_arttext.
- Macêdo, O. J., Pessoa, M. C. B., & Alberto, M. F. P. (2015). Atuação dos profissionais de psicologia junto à infância e à adolescência nas políticas públicas de assistência social. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 35(3), 916-931. <https://doi.org/10.1590/1982-3703000922014>
- Moreira, E. P., Muller, E. L., & Da Cruz, L. R. (2012). Centro de referência especializado da assistência social: Pesquisa-intervenção na rede de proteção à infância e adolescência (Edição especial). *Barbarói*, 36, 70-82.
- Nascimento, M. L.; Cunha, F. L & Vicente, L.M.D. (2008). A desqualificação da família pobre como prática de criminalização da pobreza. *Psicologia Política*, 14 (7).
- Oliveira, R. C. S. (2010) *Quero voltar para casa: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigo*. 2ª Ed. São Paulo: AASPTJ – SP.
- Oliveira, V. L. A., Pfeiffer, L., Ribeiro, C. R., Golçalves, M. T., & Ruy, I. A. E. (2006). Redes de Proteção: Novo paradigma de atuação – experiência de Curitiba. In C. A. Lima (Ed.), *Violência faz mal à saúde* (pp. 143-149). Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Oliveira, I. F., & Yamamoto, O. H. (2014). Definindo o campo de estudo: As políticas sociais brasileiras. In: I. F. Oliveira, & O. H. Yamamoto (Orgs.), *Psicologia e políticas sociais: Temas em debate* (pp. 21-46). Belém, PA: Universidade Federal do Pará.
- Pereira, L.C.O. ; Sousa, T.R ; Garcia, R.M.; Alberto, M.F.P. & Silva Junior, N.G.D. (2015) O acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Brasil: que cuidados em nome da proteção?. *Psicopedagogia On Line*, 1, 1-14.
- Ramidoff, M. L. (2007). *Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico protetiva transdisciplinar*. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.



Scisleski, A. C. C. (2006). "Entre se quiser, saia se puder"- o percurso dos jovens pelas redes sociais e a internação psiquiátrica (Dissertação de Mestrado em Psicologia Social e Institucional). Porto Alegre: PUCRS.

Scisleski, A. C. C & Maraschin, C.(2012). Redes Sociais e internação psiquiátrica – paradoxos nas políticas de saúde para a juventude. In Curz, L. R. C. & Guareschi, N. (Orgs.). Políticas públicas e assistência social – diálogo com as práticas psicológicas. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Schek, G., Silva, M. R. S., Lacharité, C., César-Vaz, M. R., Bueno, M. E., & Ventura, J. (2018). Práticas profissionais que silenciam a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. *Texto & Contexto: Enfermagem*, 27(1), 1-8. <https://bit.ly/2WPDnCh>

Silva, A. C. S. (2016). A atuação da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes: fios e tecituras na proteção dos direitos. (Tese de Doutorado). João Pessoa: UFPB-PB.

Silva, A. C. S., & Pereira, J. C. (2013). O trabalho infanto-juvenil na agricultura no município de Tocantinópolis. *Trabalho & Educação*, 22(2), 55-69.

Silva, Ana Cristina Serafim da, & Alberto, M. F. (2019). Fios soltos da rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39, 1-13. <https://bit.ly/3aNuTnx>

Siqueira, A.C. & Dell’Aglío, D.D. (2006). O Impacto da Institucionalização na Infância e na Adolescência: Uma Revisão de Literatura. *Psicologia & Sociedade*, 18 (1), 71-80.

Tschiedel, R. G. (2006). Redes sociais e políticas públicas: tecendo uma política analítico-institucional (Tese de Doutorado em Psicologia). São Paulo: PUC.



Desigualdad y pobreza en la población penal de Chile y Costa Rica: Un acercamiento crítico a las penas privativas corporales.

Diego Amey Fonseca

Resumen

El presente trabajo busca reflexionar sobre el modelo penitenciario predominante en Latinoamérica. Se pretende plantear, entonces, una reflexión sobre el sistema carcelario empleado en Chile y Costa Rica y sobre su supuesto cumplimiento de atenuante de la criminalidad y la marginalidad. El objetivo general es estudiar el tipo de sistema penitenciario de ambos países a partir de la problematización de las modalidades de reclusión de los cuerpos y su capacidad para resolver conductas no deseadas por el mismo sistema. A través de la teoría fundamentada se buscará demostrar algunas evidencias del déficit de soluciones que impera sobre este tema. Se mostrará en los resultados el íntimo vínculo que existe -entre la desigualdad y los bajos ingresos- sobre los índices de criminalidad y cómo estos dos fenómenos podrían alimentarse recíprocamente. Como parte de la discusión parece menester cuestionar la efectividad de la cárcel como institución correctora, y más bien valorar el posible rol protagónico dentro de reproducción de problemas que persisten en América Latina.

Palabras clave

Desigualdad; Pobreza; Población penal; Chile; Costa Rica.

Introducción

En el siglo XX ha tenido lugar una corriente teórica y de políticas públicas que versan sobre el supuesto poder que tiene la cárcel para corregir, educar y reformar a las comúnmente denominadas personas desviadas. La prisión se ha entendido, mayoritariamente, desde una perspectiva instrumental en donde la cárcel aparece como una institución que cumple funciones sociales más allá del sentido retributivo de “pagar” la pena sobre el delito cometido.

La historia latinoamericana parece tener en sus cimientos una serie de condicionantes tales como el pasado colonial, las oligarquías fundantes de los Estados Nacionales, el patronazgo laboral, el caudillismo, que parecen ser fenómenos separados entre sí, pero están entrelazados por un proceso en constante devenir. El presente trabajo se interesa por estudiar el fenómeno de la prisión corporal en Latinoamérica, a través del prisma de la desigualdad común que se encuentra en la región.



Los factores históricos latinoamericanos serán el hilo conductor entre la realidad costarricense y la realidad chilena. El primer territorio de la política es el cuerpo¹, y en este sentido la privación de la libertad supone un tema relevante de estudio para la sociología. El debate sobre los supuestos desvíos sociales no deja de ser importante, en una actualidad en la que la construcción del otro aumenta y las poblaciones penitenciarias siguen la misma tendencia al alza². A su vez, pareciera haber un crecimiento del populismo punitivo y esto, acompañado a una interesante legitimación fundada, muchas veces, en discursos científicos.

Por esa razón, se pretende hacer uso de la metodología de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967) para realizar el método comparativo constante. Esto, a su vez, se desarrollará desde la recopilación de fuentes bibliográficas y de estadísticas de segunda mano, lo cual será central para desarrollar este primer acercamiento. La limitada existencia de antecedentes, así como como a la falta de recursos para ejecutar alguna otra técnica en ambos países, fueron la principal razón de decidir utilizar esta metodología.

El presente trabajo no pretendió ser exhaustivo sino exploratorio. La teoría fundamentada, entonces, comparará características socioeconómicas, así como condiciones históricas y conflictivas que puedan influir en el desarrollo del fenómeno de las cárceles y la criminalidad en Chile y Costa Rica, para finalmente abordarlo desde la sociología de los cuerpos.

Antecedentes Históricos

Hernández y Mora (1984) plantean un esquema de periodización del castigo en la historia de la humanidad que se divide en cuatro fases: el periodo primitivo, basado en la represión y la composición; el teleológico político que se centraba en la expiación e intimidación; por otro lado el denominado humanitario, que se fundamentaba en la expiación y la enmienda del culpable; y por último el periodo contemporáneo o científico que se caracteriza por un especial interés en el poder intimidante de la pena mientras que pretende la resocialización del infractor.

El ejercicio que nos atañe es el de observar cómo los procesos históricos mencionados anteriormente pueden coexistir como tipos ideales weberianos. Por ejemplo, se podría sostener que el periodo científicista no se libra de ser arbitrario. Y justo por esa razón, interesa entender los conceptos como modelos teóricos utilizables y utilizados para comprender la realidad, pero que no la contienen per se.



Las autoras Hernández y Mora se refieren a una característica de los inicios de la cárcel que- se podría decir, que con sus respectivas variantes-sigue estando presente aún hoy: la apuesta era disciplinar por medio de la institución reformadora a través de la formación en el ramo textil y la disciplina, a su vez que tenía un efecto intimidante que supon- dría la desanimación de otros grupos a incurrir en estas prácticas. Además, es menester no olvidar el carácter racial que esto tiene, y que tuvo de forma más marcada en el Estados Unidos posterior a la abolición de la esclavitud.³

Es de interés sostener que el sistema carcelario general y el latinoamericano específicamente están atravesado por una representación social de la realidad que tiene como fundamento consustancial distintos tipos de moralidades. A nivel histórico (la cárcel) ha tenido aciertos y desaciertos en la concreción de objetivo que predica defender: la readaptación social. Y, sin embargo, existe una tendencia generalizada hacia los discursos punitivistas que buscan que los infractores de delitos “paguen” sus penas, utilizando analogías economicistas en lo que Lakoff, G denominó contabilidades morales⁴.

Sin embargo, esa readaptación pareciera ser que ha quedado relegada dentro de una lógica punitiva que se ha centrado en la intimidación y el miedo durante muchísimos años en la región latinoamericana. Y por esa razón, tampoco parece una buena idea pensar los modelos de privación de libertad actuales sin entender las dinámicas políticas, económicas y sobre todo morales que están inmersas en estos temas. Además, diversos estudios han comprobado que existe una brecha entre los factores de riesgo percibidos y los objetivos; es decir, existe mayor miedo del que las condiciones materia- les sustentan. Incluso, hay quienes sostienen que el miedo es un buen negocio en algu- nas partes del mundo⁵.

Según Woods (2016) Estados Unidos comenzó en 1980 un proceso en el cual emitía certificados anuales a los países que cooperaran plenamente con las políticas impulsa- das por ellos. En términos concretos, la manifestación de esto estaba en que si un país no contaba con esta certificación era porque el Poder Ejecutivo no había encontrado información para creer que el país sin certificar había cumplido con las condiciones es- tablecidas por EE. UU. (Estados Unidos).

En este caso, se suspende toda colaboración económica que no sea ayuda humanitaria o de la guerra contra las drogas; es decir que les cortan todo apoyo, que para muchos países de la región eran vitales para seguir sus planes de acción estatales que se habían



insertado en estas lógicas y los consecuentes endeudamientos desde hacía ya ciertos años.

Esta guerra contra las drogas también parece haber dejado como consecuencia una política castigadora en la que también se vive una desproporcionalidad en las penas⁶. Por ejemplo, las penas por microtráfico parecen ser bastante altas en la región. También Valenzuela (2010) menciona que son la prevención, el tratamiento y el control lo que le ha hecho falta a la política prohibicionista y por lo que han fracasado históricamente. Además, afirma que estos tres pilares deberán actuar de forma integral entre ellos y no de manera separada.

Valenzuela sostiene que la Ley de Drogas se ha caracterizado por encarcelar a personas de baja o nula peligrosidad y que -tendencialmente- se ha acompañado por un aumento de la corrupción. Además, ya es bien sabido en las ciencias criminológicas que los encarcelamientos por droga son caracterizados por tomar a las personas más bajas de la escala jerárquica del negocio del narcotráfico, esas personas suelen ser literalmente intercambiables para los verdaderos dueños de los negocios. Este hecho no se puede leer sin tomar en cuenta la pobreza y la desigualdad como factor central.

El mismo texto de Woods confirma que en Chile entre 1998 y 2006 el número de condenados por infracciones a la Ley de Drogas rondaba los 2500 reclusos, mientras que en el 2007 hubo un incremento que alcanzó poco más de 4000 reclusos, lo que representa el 8% de la población carcelaria de todo el país. Es relevante mencionar, sobre la política de drogas, no solamente el aumento en la población penal sino específicamente la relación gigante que guarda con la sobrepoblación. Lo mismo sucede con la prisión preventiva, que según Woods es aplicada en la región entre dos y cinco veces más que otras regiones del mundo.

Una manifestación de esto se puede observar también en el incremento exponencial de los reclusos y en cómo esto, a su vez, mina las condiciones de los mismos en sus celdas⁷. Pareciera ser un círculo vicioso porque a mayor cantidad de reclusos, peores condiciones para rehabilitar y, por otro lado, con malas condiciones de rehabilitación y reinserción social es menos probable que disminuyan la cantidad de privados de libertad.

El medio de comunicación digital "Semanao Universidad" muestra un caso concreto de este hacinamiento vivido en Costa Rica, afirmándose que:



“la cárcel Nelson Mandela, ubicada en San Carlos, es el centro más hacinado del país; tiene capacidad para 347 reclusos, pero encierra a 750. Las condiciones críticas de esa cárcel obligaron a Justicia a trasladar a 40 privados de libertad al centro semi-institucional de San Agustín, en Heredia, en julio pasado.” (Cascante, L; 2018)

En términos simples, la sobrepoblación y el hacinamiento refieren al exceso de individuos para un espacio determinado. En el caso chileno, un estudio realizado por Lacroix, P y Peralta, D (2018) afirma que una cárcel chilena cuenta con un hacinamiento que asciende al porcentaje de 216% con 421 internos para una infraestructura capaz de albergar a solamente 198. Es decir que se duplica-e incluso se sobre utiliza un poco más el espacio carcelario en este país.

Ambos países, cuentan con niveles de sobrepoblación en sus cárceles que parecen alarmantes; en el entendido de que esto también suele acompañarse de constantes violaciones a los derechos humanos en aspectos como la salud, acceso a ambientes sanos, entre otras necesidades básicas de cualquier persona. Así lo afirman Lacroix y Peralta, para quienes “el hacinamiento y las inhumanas condiciones en que viven las personas privadas de libertad junto a la insuficiencia de recursos para la rehabilitación y otros tantos escenarios más, definitivamente son un ejemplo de las principales vulneraciones de derechos de las que son objeto.” (2018; p.53). Este tema pareciera ser una característica de la región latinoamericana.

Anexo 1

Sistema Penitenciario en Chile y Costa Rica

En términos de distribución de la población penal chilena, el subsistema cerrado cuenta con un 34,9% de condenados, el semiabierto, con un 0,6%, el abierto un 42, 19% y el postpenitenciario un 22,3% (Gendarmería de Chile, 2016). Mientras que, según el anuario del Instituto Nacional de Criminología de Costa Rica del año 2016, a lo largo de los meses estudiados existió cierta estabilidad con un promedio de 47% de la población penal en la modalidad de programa en comunidad, un 36% de la población en el programa institucional, un 14% en el semi institucional (que fue de 7% en el 2015) y un 3% en el programa penal juvenil. Por otro lado, se tienen datos sobre un crecimiento en las sentencias sobre prisión efectiva del 2002 al 2012.

Anexo 2



Se puede observar, que en los dos primeros subsistemas o niveles del sistema penitenciario chileno y costarricense, son muy similares. En el tercer nivel, por su parte, correspondiente al sistema abierto chileno y al programa de atención en comunidad costarricense, pese a que tienen un sentido práctico similar, en cuanto al cumplimiento de condena en libertad, se llevan a cabo de manera distinta, siendo ejercido el control, en el segundo caso, por la comunidad a la que pertenece el condenado.

El último nivel en Costa Rica refiere a uno especial para niños, niñas y adolescentes. Pese a que en Chile sí existe una Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, que incluye de los 14 a los 17 años, en esta se consideran rebajas de pena para el imputado, con un máximo de 10 años, a cumplir en los mismos subsistemas que los adultos, a saber, cerrado, semiabierto o abierto (Fiscalía de Chile, s/f).

Población Penal en Chile y Costa Rica

En Costa Rica, el crecimiento de las condenatorias está asociado directamente a los delitos contra la propiedad (Ver Anexo 3), que son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. Según el Estado de la Justicia (2017); de las personas que se encontraban en un centro penitenciario a mediados de 2016, el 39% ingresó por esa causa. En promedio descontaban penas de seis años, y de estos; el 85% había sido condenado por robo agravado. En este mismo estudio se menciona el promedio de años de prisionalización según delito, lo que es importante para el caso costarricense puesto que a partir de los años de condena es que se delimitará la posibilidad - o no- de optar por otro tipo de modalidad punitiva.

Anexo 3

Otro aspecto importante es el nivel de educación que tienen los privados de libertad. En ambos países, se puede observar que la mayor parte de las personas privadas de libertad se encuentran sin una educación de secundaria o mayor que ésta. En el caso de Costa Rica, un 57,7% de la población penitenciaria masculina tiene un nivel educacional de primaria o menos.

Anexo 4

En el caso de Chile la situación es similar con un 43% de los condenados con el mismo nivel educacional, asimismo, agrupando los datos, observamos que el 64% de los condenados se mueven entre la primaria completa y el analfabetismo (Jiménez, 2007).

Anexo 5



Profundizando el caso chileno, importa destacar que un 92% de quienes cumplen condenas en la Región Metropolitana en 2011 son hombres, porcentaje estable en las últimas décadas en Chile y consistente con la realidad de la población penitenciaria de otros países. En términos etarios, un 67% declara tener 35 años o menos (Larroulet; 2016, p. 157). El 80% reporta no tener educación escolar completa, con una media algo inferior a 8 años de educación alcanzados, lo que contrasta con la media de 10,6 años que reporta la encuesta Casen 2011 para la población general.

La distribución del nivel educacional se mantiene estable en los distintos tramos etarios sobre los 25 años en que alrededor de un 25% de los internos declaran haber terminado su educación media. Este mismo logro educacional representa un 9,2% de los jóvenes entre 18 y 25 años. 84% de los internos reportan haber desertado del sistema escolar, con la mitad de ellos habiendo hecho esto antes de los 14 años (Encuesta Casen 2011).

Los datos que se aportaron previamente pueden entregar luces sobre sus condiciones económicas, si se le asocia con la posibilidad de conseguir empleo e incluso de los tipos de empleos a los que podrán apostar. En el texto del Segundo Informe del Estado de la Justicia (2016): “¿Quiénes son y por qué están en prisión?” se muestra como la mayor cantidad de personas encarceladas se dedican a labores mayoritariamente de menor preparación académica requerida, y con menores ingresos, como la construcción, albañilería, y comercios informales.

Anexo 6

En este mismo documento se afirma que las tres principales ocupaciones son realizadas por hombres y son actividades remuneradas, mientras que la principal ocupación femenina no recibe remuneración, lo cual supone un problema también de índole de género en este tipo de población. El objetivo de estudio del presente trabajo no se interesa por la cuestión de género y su influencia en las dinámicas de poder internas a las cárceles, pero no deja de ser importante reconocer que es menester voltear la mirada a esto que también ejerce poderes asimétricos de otro tipo.

Importa también recontar datos que den cuenta de cómo se ha comportado el modelo de justicia penal mayoritariamente conocido hasta el momento. En Costa Rica, por ejemplo, aunque entre 2002 y 2012 hubo un incremento en las penas alternativas a la privación de libertad, se tiene el dato de que sigue siendo este el método por excelencia, alcanzando en 2009 un 68.54% de los casos, en contraste con otras modalidades.



Anexo 7

Desde el año 2009 existe una tendencia al crecimiento entre los regímenes del tipo de comunidad, institucional y semi-institucional. Este dato parece importante si se le compara a otro cuadro, que se adjunta en el mismo documento académico, y que estudia la tasa de reincidencia para el mismo periodo, donde se puede observar que no existe una variación mayor a tres puntos porcentuales en un transcurso de ocho años.

Anexo 8

Sobre la tasa de reincidencia chilena, se observa en los datos entregados por Gendarmería de Chile (2016), que dos de cada cinco personas (39, 1%) egresadas desde el Subsistema Cerrado en el año 2011, reingresó al Sistema Penitenciario por haber cometido un nuevo delito antes de los 24 meses que siguieron a su egreso. Si estos datos se observan comparándolos con la tasa de reincidencia de los egresados del mismo subsistema, se obtiene una leve disminución de 0,4%.

El subsistema cerrado en el caso chileno, por sus características tiene mayor similitud con la modalidad institucional del caso costarricense. Interesaría, con respecto a este tema, profundizar en un futuro trabajo sobre las tasas de reincidencia a partir de las específicas modalidades de cada país, ejercicio que serviría para comparar los niveles de efectividad de ambas políticas penitenciarias.

Este tema parece problemático, puesto que Costa Rica pareciera tener un sistema que se dirige crecientemente hacia la implementación de medidas un tanto más restaurativas ver, por ejemplo, el comportamiento creciente de las ejecuciones condicionales entre 2005 y 2014 y que perfilan hacia la resolución de conflictos de forma más comunitaria y con mayor participación de la víctima y quien delinque, sin embargo, una requisito indispensable para la aplicación de otro tipo de medidas como la libertad condicional, radica en no ser reincidente.

Anexo 9

La diferencia en el tipo de elaboraciones estadísticas y teóricas en los dos países representa un reto para llevar a cabo el análisis comparado, sin embargo, importa mencionar que un estudio chileno se refiere a los antecedentes laborales, donde se afirma que el 55% reporta haber trabajado todo el día u ocasionalmente antes de ingresar a la cárcel. Este porcentaje es bajo, considerando que un 70% de la muestra es menor a 36 años. Entre aquellos que reportan trabajar tiempo completo, casi el 40% reporta un sueldo



mensual menor a 200 mil pesos, bajo el ingreso autónomo promedio del segundo decil reportado en Casen 2011, lo que da cuenta de una alta precariedad económica (Larroulet; 2016, p. 157).

Criminalización, desigualdad y cárcel

Para el año 2015, el Índice de Gini, que mide la desigualdad de ingresos al interior de un país, otorgó un 0,48 para Costa Rica y un 0,47 en Chile. Ambos son indicadores altos, considerando que desde un 0,5 ya se considera como un país muy desigual. Además, muestran niveles de desigualdad mayores al 10% de la población, un aspecto por tomar en cuenta como otro factor regional.

Anexo 10

Anexo 11

Contextos de desigualdad, se observa en la evidencia empírica, que están asociados a mayores tasas de delitos violentos. En contextos como el que se menciona, los pobres se criminalizan para no garantizarles los derechos básicos, lo cual está íntimamente ligado con las lógicas de eficiencia, el ideario de orden y progreso sobre los cuales se asienta el mundo liberal y posteriormente el neoliberalismo observado en estos países (Wacquant; 2010, p.44).

Wacquant (2010) afirma que “el crecimiento explosivo del alcance y la intensidad del castigo- en Estados Unidos, en los últimos treinta años, y en Europa occidental en los últimos doce- cumple tres funciones interrelacionadas, cada una de las cuales corresponde a un nivel en la nueva estructura de clases polarizada por la desregulación económica”.

En este texto se sostiene que, si se analiza la evolución de la penalidad en diferentes países avanzados durante la última década, se puede observar un estrecho vínculo entre el ascenso de estas formas ideológicas y gubernamentales neoliberales- como proyectos impulsores de la sumisión al libre mercado- y el impulso a la celebración y la difusión de la “responsabilidad individual” en todos los ámbitos. Esta situación tendrá un rol central en la fundamentación de las políticas punitivas que buscan impulsar el mantenimiento del orden en contra de un tipo específico de delincuencia: la callejera.

Sobre esa línea también, se instala el discurso que entiende que los individuos deben ser “resocializados” lo que supone, a su vez, una aceptación tácita o manifiesta de que fue el individuo quien se excluyó de la sociedad. O simplemente de que hay personas



dentro y fuera de la misma. Parece que acá priva una visión funcionalista que le apuesta al ser humano como un elector racional e individual que es responsable de todo lo que decide.

Además, podría mencionarse una primera paradoja que refiere al tema de que la población penal, además de ser -en muchos casos- mayoritariamente proveniente de sectores marginales, recibe con su llegada y salida a los centros penitenciarios, una estigmatización que le complica aún más sus futuras oportunidades de reinserción social. Acá resulta central parafrasear a Pager (2014; p.688), quien afirma que, para cada individuo procesado por el sistema penal de justicia, se crean registros tanto por el Estado, la policía, y los tribunales penales que funcionan como una base de datos que guarda información sobre los causales de los arrestos, las fechas, las condenas y hasta sus términos.

Sobre esta misma línea, él sostiene que estos datos, la mayor parte de las veces se vuelven públicos, de manera tal que los empleadores tengan acceso a estos. Entonces, la pregunta central sería: ¿En qué afecta esto a un privado de libertad? Pues este autor afirma que esto es un mecanismo de clausura que se ejerce por parte de los Estados y las empresas para limitar la elegibilidad de gran cantidad de personas a estas opciones laborales. Es más, él lo lleva más allá y lo considera un mecanismo para regular el acceso a numerosas oportunidades políticas y sociales.

Guerrero (2014; p. 50) cita a Baratta para referir a la prisionalización; “entendida como la forma mediante la cual se asumen las actitudes, los modelos de comportamiento y los valores característicos de la subcultura carcelaria” (p. 50), lo cual- a todas luces- es conflictivo si se analiza de manera integral con los datos anteriormente mencionados. Basta mezclar el fenómeno de prisionalización, con el de pobreza y estigmatización para entender que la dinámica se basa en una sociedad excluyente que se acompaña de un infractor excluido.

El subsistema cerrado en el caso chileno, por sus características tiene mayor similitud con la modalidad institucional del caso costarricense. Interesaría, con respecto a este tema, profundizar en un futuro trabajo sobre las tasas de reincidencia a partir de las específicas modalidades de cada país, ejercicio que serviría para comparar los niveles de efectividad de ambas políticas penitenciarias.

Anexo 12



Anexo 13

Anexo 14

Este tema parece problemático, puesto que Costa Rica muestra tener un sistema que se dirige crecientemente hacia la implementación de medidas un tanto más restaurativas y que perfilan hacia la resolución de conflictos de forma más comunitaria y con mayor participación de la víctima y quien delinque. Sin embargo, un requisito indispensable para la aplicación de otro tipo de medidas como la libertad condicional, radica en no ser reincidente.

Afirma Tinessa (2010, p 48) que “el fin último es alejar a los sin techo y los mendigos, ocultar los pobres y las prostitutas callejeras, castigar a los jóvenes de los barrios “sensibles”. Además, añade que, muy rápidamente, estas políticas puestas en marcha (inicialmente en E.E.U.U) comienzan a difundirse por el mundo a través de la propaganda mediática y cultural. Entonces, habrá de tomar en cuenta el carácter multifactorial de este problema, que termina viéndose influenciado, por poderes además de políticos y económicos, también mediáticos y culturales, en un contexto además marcado por la geopolítica de la guerra fría.

Las penas corporales en la institución del castigo y la economía moral subyacente

¿En dónde suceden estos procesos anteriormente mencionados? ¿Cuál es el territorio de acción de las cárceles y los sistemas de corrección sino en los cuerpos mismos? Tras haber tomado consciencia de que las personas privadas de libertad llegan a tener una serie de consecuencias directas e indirectas, producto de su privación de libertad; podría ser pertinente introducir el tema de las penas corporales.

En su libro “Por una repolitización del mundo”, Fassin se plantea la pregunta de qué vida vale, o más bien; cuál es descartable. Y a través de una reinterpretación del biopoder de Foucault, introduce el tema de la biolegitimidad, generando un cuestionamiento al derecho a la vida, por la vida misma. Su concepto de “nuda vida” supone una crítica de que en la actualidad se apela a la vida como derecho máximo, sin preguntarse qué tipo de vida y con qué calidad es deseable que sean vividas las mismas.

Los cuerpos a los que se le priva su libertad no han sido condenados a pena de muerte en ninguno de los dos países, podría decirse que se les respeta su (supuesto) derecho a la vida. Sin embargo, en capítulos anteriores queda demostrado que esta vida a la cual tienen derecho es la misma vida que sigue siendo violentada cotidianamente por,



incluso, el incumplimiento de los derechos mismos. Nos encontramos acá con una aparente paradoja: mientras apelamos a la vida como derecho último, le socavamos y no reconocemos los derechos a los privados de libertad.

Es de reconocer que el castigo es un fenómeno multifactorial y debido a esto, Garland, lo entiende como una institución social o subsistema que, aparte de hacer frente a los delincuentes, también es: una expresión del poder del Estado; la afirmación de la moralidad colectiva; un vehículo de expresión emocional; una política social condicionada por motivos económicos; la representación de la sensibilidad vigente, y un conjunto de símbolos que ayuda a crear una identidad social (Garland, 1999, p. 333).

Brown, W (2014) podría dar una luz para comprender esa construcción de otredad, también desde la construcción de los muros, que se ha incrementado en la actualidad. Lo cual, según ella, tiene más que ver con las tensiones y ansiedades generadas en el seno de la erosión de la soberanía política de las instituciones estatales, que en la capacidad efectiva que tienen los muros per se. Brown, W (2014; p.126) afirma que “el hecho de que esos muros no paren, y no puedan parar o incluso mitigar efectivamente esos flujos (...) es una parte importante”.

El estereotipo y la construcción de una otredad, un muro⁸, genera también una facilidad para mantener al otro alejado, para no empatizar ni verlo como un igual. Desde esa perspectiva, la construcción del otro delincuente se basa sobre estereotipos que muchas veces se ubican en el sentido común y no se profundizan. Sobre estos estereotipos, Lakoff (2016) afirma que: “se trata de un modelo extendido en la cultura que permite hacer juicios inmediatos (...) y que aparecen mucho en el discurso irreflexivo o sesgado”.

Aproximación desde la sociología del conocimiento

Desde la perspectiva de la sociología del conocimiento y partiendo de los análisis realizados por Merton, R (1968) se puede mencionar que la generación del conocimiento científico, aunque alude a valores como la objetividad y la verdad, está íntimamente relacionado con estructuras de poder. Interesa en este capítulo plantear una perspectiva que analice las jerarquías internas dentro de las comunidades científicas, así como la institucionalización de cierta legitimidad científica en el aparato estatal. Pese a que esto normalmente se ha percibido como lejano a temas de índole política, es la pretensión de este capítulo desdibujar los límites que históricamente se han erigido entre la ciencia y la política.



Por otro lado, a partir del tema del desempleo, se plantea la posibilidad de que exista una discriminación en el proceso de diseño muestral, de no incluir a las personas privadas de libertad en las encuestas nacionales de empleo que se realizan en ambos países. Conscientes de los principios de significancia estadística que sirven de fundamento para las lógicas positivistas y empiristas que caracterizan la estadística, parece importante reconocer que existe una coherencia y una argumentación que aparenta ser lógica y clara, a primera vista.

Sin embargo, tras haber visualizado las inconsistencias entre el discurso y la práctica con respecto al tema de la privación de la libertad, vendría a ser útil tomar una postura escéptica y-por qué no- cuestionar una aproximación hacia un posible carácter funcional de los mismos datos estadísticos desde los cuales se piensan estas realidades sociales. Si se entiende que la cárcel es una institución que supone no solamente sus manifestaciones tituladas sino también dinámicas comunicativas, económicas y de poder, podría ser útil observar casos puntuales y actuales sobre esa posible funcionalidad de la cárcel para algún grupo político o económico.

En Chile según la encuesta nacional de desempleo del último trimestre de 2018 publicada en 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, las tasas de desempleo alcanzaron casi los 7 puntos porcentuales. Mientras que, en el caso del país centroamericano, según Valverde, R (febrero 07; 2019) alcanzó casi el 12%. Si se toma ese porcentaje como lo que es, es decir un subconjunto del conjunto de las poblaciones nacionales, se tendrán cifras un poco mayores de 45 000 personas y 290 000 respectivamente.

Para efectos de ejecución de políticas públicas podría ser útil operacionalizar la información sobre la cual se va a trabajar. Pero se corre el riesgo de reducir una vida social a cifras que no hablan de la experiencia cotidiana de las personas. Sin embargo, este debate no es correspondiente al presente trabajo, sino que el interés central en este caso reside en que: la no inclusión de personas privadas de libertad en las mediciones sobre desempleo podría ser problemático en un contexto en el que la población penal de ambos países pareciese no reducirse y, más bien, estar en condiciones de hacinamiento como las referidas en capítulos anteriores.

El meollo del asunto viene a ser -mayoritariamente- las interesantes coincidencias que se encuentran en el proceso de investigación y que dan pistas de posibles relaciones a las que vale la pena volver la mirada. Por ejemplo, en capítulos anteriores se encontró



que muchas de las decisiones políticas que afectan a la población penal chilena y costarricense tienen una serie de coincidencias en cuanto a su implementación con respecto a los actores políticos e institucionales que participan.

Esas referidas políticas públicas en temas de cárcel tienen como punto en común el rol protagónico que se jugó desde Norteamérica con los respectivos gobiernos de turno. Además, las condiciones de hacinamiento, las luchas contra las drogas, y los perfiles sociodemográficos de quienes viven en las cárceles.

Al ver la situación de la exclusión de las personas privadas de libertad en estos datos, parece que el paso siguiente sería buscar comprender las razones sobre las que fundamentan tales decisiones. Llama la atención el hecho de que, en la ficha técnica de las dos realizadoras de censos para ambos países, tipifican a ambas poblaciones como parte de los “hogares colectivos” donde se incluyen, además, conventos, casas curiales, entre otros.

Bloor (1998) por su parte, introduce factores definitorios que podrían considerarse también extra-científicos, como por ejemplo su articulación con intereses económicos de financiamiento, con la utilidad técnica o tecnológica que se desprende de un procedimiento científico. Para este autor, estos elementos, de utilidad técnica, económica y política son profundamente internalizados como valores dentro de una comunidad científica.

Llama la atención pensar la importancia que ha tomado el discurso científico dentro de las sociedades actuales. Puede ser que muchas veces existan grupos que adoptan esta postura como forma de legitimación. Es a raíz de esta situación que parece interesante pensar que los sistemas políticos actuales se sostienen sobre una serie de conocimientos que requieren bastantes bases científicas. Y por tanto es inevitable reconocer su carácter conflictivo.

En ese sentido, los sistemas burocráticos y políticos actuales están respaldados en gran medida por la forma en que se muestran los datos de diversos temas, entre estos de criminalidad, reincidencia y seguridad ciudadana. En ese escenario, también vendría útil observar otra faceta política del tema de penas y delitos introduciendo la selectividad característica de este sistema para tipificar ciertas acciones como delitos de forma diferenciada. Por allá de la década de los treinta del siglo anterior, comenzaba ya a tomar



popularidad la categoría de delitos de cuello blanco, cuando el sociólogo estadounidense Edwin H. Sutherland, acuña el concepto por primera vez en 1943.⁹

El delito en cuestión pareciera poderse caracterizar a partir de un infractor privilegiado, que no solo dispone de un acceso diferencial en las relaciones de poder para cometer el delito, sino también para librarse de una pena por el delito cometido. Hablamos, por ejemplo, de diputados legislando para tener inmunidad política, de empresarios utilizando redes de poder para librarse de juicios penales, de cualquier persona que hiciese uso de su posición privilegiada de recursos para librarse de ser penalizado o condenado.

Conclusión

Primeramente, importa destacar que hubo limitantes en tanto a la diferencia existente en la forma de divulgar y distribuir información estadística en ambos países. Sin embargo, se logró recopilar información que tuviera cierto grado de comparabilidad, lo cual fue muy beneficioso a la hora de analizar, por ejemplo, la situación socioeconómica de la población penal, que se trabajó con evidencia estadística de los respectivos indicadores.

En ambos países analizados existe una clara tendencia -con evidencia estadística- de que las personas encarceladas son, en su mayoría, personas de bajos ingresos con condiciones académicas reducidas y con pocas opciones laborales. Sirva entonces esta situación para confirmar la hipótesis que se planteó al inicio de la elaboración del presente documento: existe una íntima relación entre la condición de vulnerabilidad y la criminalidad. En este contexto, la cárcel, en vez de solucionar esta problemática social, la profundiza.

Por otro lado, se entiende a la cárcel como una institución que apela a la supuesta corrección de lo que ella misma llama “los desviados”, por medio de una reclusión corporal. Esa reclusión corporal, por su parte, está determinada por cuestiones políticas y de poder, aunque la mirada común los busque disociar. Tal vez lo más sobresaliente de este trabajo sea marcar la pauta para establecer la importancia del desarrollo de una sociología de los cuerpos que se avoque a estudiar las penas privativas de libertad y su selectividad diferenciada. Se sostiene que la cárcel tiene algunas características que le son funcionales al sistema económico imperante. También desde esta perspectiva, se concluye que la cárcel, en su carácter conflictivo y de poder, se inserta en una jerarquía social en donde la posición privilegiada con respecto a recursos de poder como dinero, estatus, o capacidad de influencia, termina por incidir y beneficiar (o no) en una posible



reclusión carcelaria. Los grupos con mayor capacidad de incidencia podrán evitar o moldear la justicia según sus intereses particulares, mientras que los grupos encarcelados son, mayoritariamente, los de las escalas más inferiores de la sociedad.

Notas

¹ Fassin, D (2018) Por una repolitización del mundo: las vidas descartables como desafío del siglo XXI. Publicado por Editorial Siglo Veintiuno.

² Según el informe del World Prison Brief (2018), se afirma que existen en el mundo casi 11 millones de personas encarceladas. Desde el año 2000, ha habido un incremento exponencial de un 24% de la población penitenciaria a nivel mundial. Este dato es similar al incremento estimado de la población general mundial en el mismo periodo.

³ Davis, A (2016; p.65) aborda el tema del crecimiento de la población penal negra tras la abolición de la esclavitud, además de plantear un vínculo entre los posibles beneficios de utilizar mano de obra penitenciaria para trabajar, puesto que había un desprendimiento de la responsabilidad de cuidar esclavos, ya que los dueños de las producciones ya no eran propietarios de los esclavos, sino que éstos les eran funcionales pero no se debían encargar de todas sus cuestiones personales.

⁴ Lakoff, G (2016) propone el término de contabilidades morales para referirse a la común metáfora analógica que se utiliza para comparar nociones financieras con nociones morales. Por ejemplo, la típica frase de “deber un favor” a alguien, cual si la moral fuera una relación crediticia o financiera.

⁵ Warr (2006; p.212) dice que: “hay de hecho industrias enteras en los Estados Unidos que confían en el miedo al delito para vender productos y servicios, desde sistemas de seguridad para hogares, instrumentos antirrobo para automóviles y cheques de viajero, a instrumentos de seguridad personal (espray, alarmas y otras armas), seguros de propiedades y teléfonos móviles.” en *Justicia penal siglo xxi una selección de criminal justice 2000*.

⁶ Revisar artículo de Cortes, A (2019) *Duros Con Los Más Débiles: Penalización Del “Microtráfico” De Cannabis En Costa Rica*. Consultado el 01 de Octubre, 2019 en https://medicalcannabisnews.com/es/duros-con-los-mas-debiles-penalizacion-del-microtrafico-de-cannabis-en-costa-rica/?fbclid=IwAR38yJIEFxxaR-sExZdWbWYAbgSr4sypjcmO74U6TQQjQCdfQ_DbAS61f_Ho

⁷ Larroulet, P. (2016). *Cárcel, Marginalidad y Delito en Los Invisibles: Por qué la Pobreza y la Exclusión Social Dejaron de ser Prioridad*. Instituto de Estudios de la Sociedad. Santiago.



⁸.Brown, W (2014; p.126) afirma que “el hecho de que esos muros no paren, y no puedan parar o incluso mitigar efectivamente esos flujos transnacionales, es una parte importante. La la autora sostiene que la construcción de muros que se ha incrementado en la actualidad tiene más que ver con las tensiones y ansiedades generadas en el seno de la erosión de la soberanía política de las instituciones estatales, que en la capacidad efectiva que tienen los muros per se.

⁹ Sutherland hace uso de su concepto de “crimen de cuello blanco” en una conferencia realizada ante la Sociedad Americana de Criminología en el año 1943.

Anexo 1

SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2013			
PAÍS	CAPACIDAD DEL SISTEMA	POBLACIÓN EXISTENTE	DENSIDAD POR CIENTO PLAZAS
El Salvador	8.090	27.019	334
Bolivia *	5.436	14.272	263
Peru	29.043	61.390	211
Nicaragua	4.399	9.113	207
Guatemala	6.492	12.303	190
R. Dominicana	12.207	21.688	178
Ecuador	12.170	21.122	174
Panamá	8.033	13.720	171
Brasil	305.841	512.285	168
Colombia	75.726	114.872	152
Honduras	8.340	12.307	148
Chile	36.740	53.602	146
Costa Rica	9.803	13.057	133
Paraguay	7.053	9.073	129
Mexico	195.278	242.754	124
Uruguay	7.302	9.067	124
Venezuela *	16.609	19.047	115
Argentina*	58.211	58810	101

Elías Carranza, ILANUD. Elaborado con información oficial proporcionada por las autoridades de cada país. Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, R. Dominicana y Uruguay son del 2011. El dato de Venezuela es 2007.

Sobrepoblación penitenciaria en países de América Latina 2013
Fuente Elías Carranza, ILANUD (2013)



Anexo 2

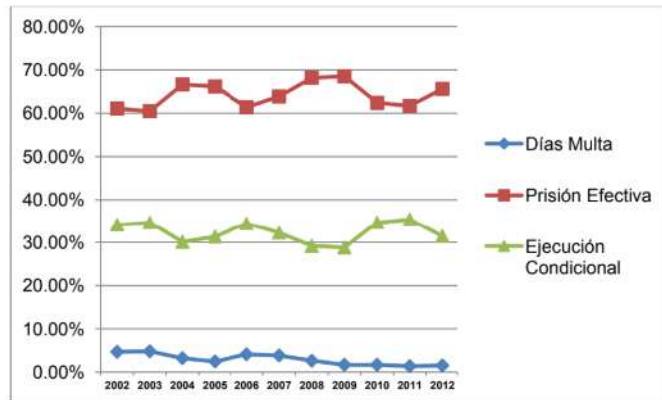
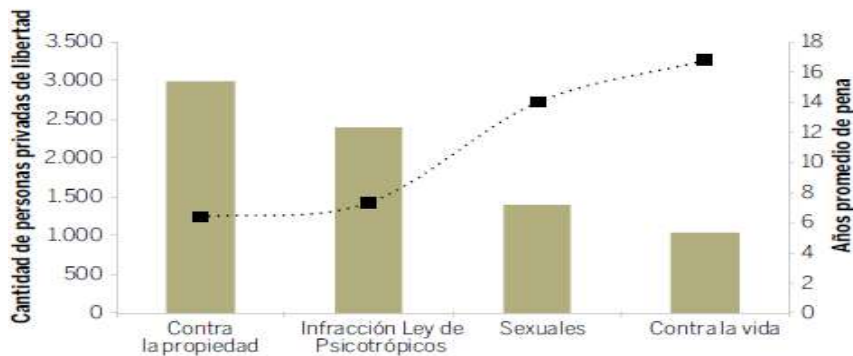


GRÁFICO 2. Sentencias condenatorias y tipo de pena, 2002 al 2012. Elaboración propia. Información base tomada de Departamento de Planificación Poder Judicial de Costa Rica.

Sentencias condenatorias y tipos de pena 2002-2012

Fuente: Elaborado por "En búsqueda de una alternativa viable ante la ineficacia de la pena privativa de libertad en Costa Rica como método resocializador.

Anexo 3



a/ El número de personas que se muestra es menor al que efectivamente estaba en prisión en 2016, debido a que solo se utilizaron los registros para los que se tiene datos sobre la duración de la pena.

Año promedio de encarcelamiento según delito en Costa Rica

Fuente: Estudio Estado de la Nación: Costa Rica (2017)

Anexo 4

Escolaridad	Femenino	Masculino
No alfabetizado	4,0	4,8
Primaria o menos	58,1	57,7
Secundaria incompleta	27,6	28,3
Secundaria completa o más	10,3	9,2
Total	100,0	100,0

a/ Personas con expedientes activos a abril de 2016.

Nivel educativo de las personas encarceladas en Costa Rica (2016)

Fuente Estudio Estado de la Nación: Costa Rica (2017)

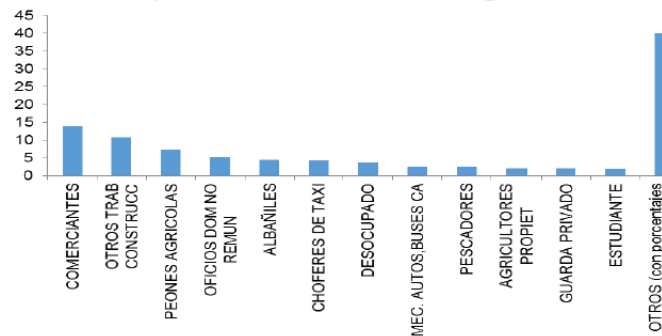


Anexo 5

Analfabeto	4%
Educación Básica Incompleta	43%
Educación Básica Completa	17%
Educación Media Incompleta	23%
Educación Media Completa	11%
Educación Universitaria Incompleta	1%
Educación Universitaria Completa	1%

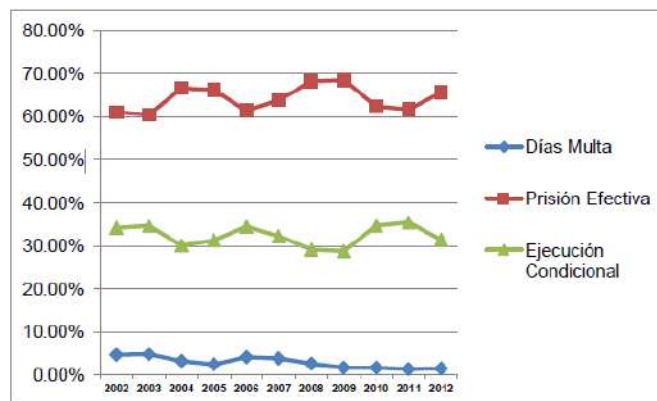
Nivel educativo de la población penal en Chile
Fuente: Jimenez 2007.

Anexo 6



Fuente Anuario Estadístico Instituto Nacional de Criminología (2016)

Anexo 7



Tipo de condena entre 2002 y 2012

Fuente: Elaborado por "En búsqueda de una alternativa viable ante la ineficacia de la pena privativa de libertad en Costa Rica como método resocializador."



Anexo 8

Personas condenadas por los tribunales de flagrancia y ordinarios, según tipo de pena. 2005-2015

Año	Total de condenas		Distribución porcentual ^{a/}			
	Tribunal ordinario	Flagrancia	Prisión efectiva		Ejecución condicional	
			Tribunal ordinario	Flagrancia	Tribunal ordinario	Flagrancia
2005	3.628		65,4		31,3	
2006	3.586		60,7		34,5	
2007	3.736		62,6		32,3	
2008	3.777	79	67,6	53,2	28,8	46,8
2009	4.605	364	68,6	61,3	28,2	36,0
2010	4.765	1.274	66,2	46,5	30,2	51,3
2011	5.519	1.555	64,1	51,4	32,7	45,3
2012	6.140	1.945	69,5	51,8	27,0	45,6
2013	6.076	2.701	66,4	53,9	30,2	41,8
2014	6.089	2.739	65,2	52,4	30,6	40,6
2015	5.831	3.040	66,0	52,1	30,6	39,0

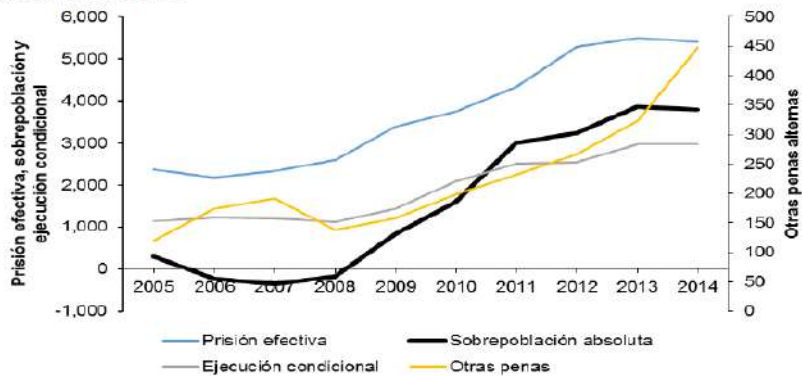
a/ Los porcentajes no suman 100% debido a que se excluye las penas no clasificadas como prisión preventiva o ejecución de la pena

Cantidad de personas condenadas según tipo de pena entre 2005 y 2015

Fuente: Estado de Justicia 2016

Anexo 9

Evolución de las condenas impuestas por los Tribunales Penales y la sobrepoblación carcelaria. 2005-2014

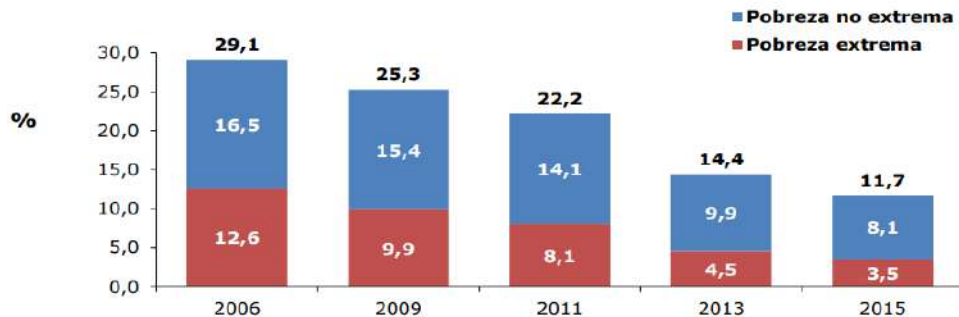


Tipo de condenas impuestas de 2005 a 2014

Fuente: ¿Quiénes son y por qué están en la cárcel? Londoño.

Anexo 10

(Porcentaje, población total)



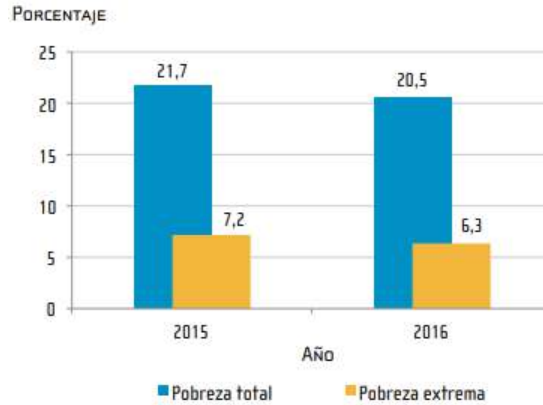
* Al 95% de confianza, las diferencias SON estadísticamente significativas para todos los periodos, incluyendo 2013-2015.

Pobreza extrema y no extrema en Chile, 2006-2015

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen, 2006-2015.



Anexo 11



Pobreza extrema y total en Costa Rica para 2015 y 2016
Fuente Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2015, 2016.

Anexo 12

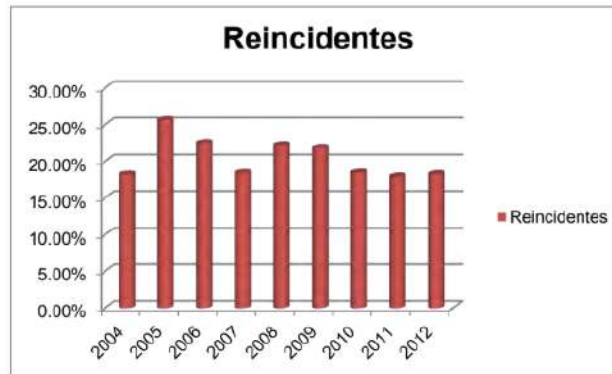


GRÁFICO 3. Reincidentes respecto a sentenciados, 2004 al 2012. Elaboración propia. Información base tomada de Departamento de Planificación Poder Judicial de Costa Rica.

Tasas de reincidencia 2004-2012

Fuente: Elaborado por "En búsqueda de una alternativa viable ante la ineficacia de la pena privativa de libertad en Costa Rica como método resocializador."

Anexo 13

► Cuadro 7.3

Condenas en los tribunales penales, según reincidencia. 2009-2015

Año	Total de condenas	No reincidentes	No Reincidentes	Porcentaje de reincidencia
2009	4.969	3.854	1.115	22,4
2010	6.039	4.944	1.095	18,1
2011	7.074	5.682	1.392	19,7
2012	8.085	6.406	1.679	20,8
2013	8.777	6.933	1.844	21,0
2014	8.828	6.740	2.088	23,7
2015	8.871	7.044	1.827	20,6

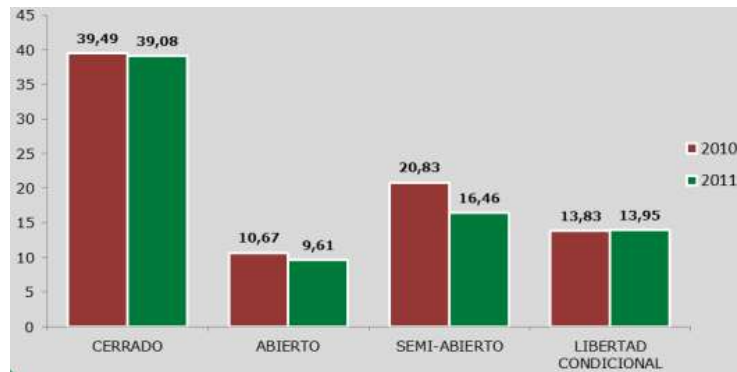
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

Tasas de reincidencia 2009-2015

Fuente Estudio Estado de la Nación: Costa Rica (2017)



Anexo 14



Comparación de reincidencia en egresados 2010 y 2011, según subsistema (%)
Fuente: Gendarmería de Chile, 2016

Bibliografía

Banco Mundial (2016). *Índice de Gini*. Recuperado el 09 de junio de 2018 de: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&locations=AL-CL-CR&name_desc=false&start=1981&view=chart

Bolaños, D. (Mayo 29, 2019) *Gobierno presentó a la ONU datos falsos de hacinamiento carcelario*. Nota de “Doblecheck 29 de Mayo de 2019, consultado en: <https://doblecheck.cr/gobierno-presento-a-la-onu-datos-falsos-de-hacinamiento-carcelario/>

Bloor, David (1998) *“El programa fuerte en sociología del conocimiento”, “Experiencia sensorial, materialismo y verdad”, “Conocimiento e imaginario social: un estudio de caso”*. En *Conocimiento e imaginario social*, Barcelona: Gedisa.

Cascante, L (Septiembre 06, 2018). *Hacinamiento se mantiene alto pese a construcción de nuevas cárceles*. *Semanario Universidad Versión Digital*. Consultado en <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/hacinamiento-se-mantiene-alto-pese-a-construccion-de-nuevas-carceles/>

Cascante, L (Marzo 19, 2019) *Gobierno exprime cada centímetro de cárceles para aliviar hacinamiento*. Nota Semanario Universidad. Consultado en <https://semanariouniversidad.com/destacadas/gobierno-exprime-cada-centimetro-de-carceles-para-aliviar-hacinamiento/>

Consejo Nacional de Rectores (2017) *Programa Estado de la Nación (Costa Rica)*.

Segundo informe estado de la justicia / PEN. -- 2 ed. -- San José C.R: Servicios Gráficos, AC ©.2017

CNN Chile (01 Marzo, 2019). Nota periodística: *Desempleo en Chile: Cifra aumenta 0,3 puntos y llega a 6,8%* . Consultado en 11 de Julio de 2019: <https://bit.ly/30VeB5Z>



Dirección Nacional de Gendarmería de Chile (2016). *Boletín Estadístico. Edición N° 1*. Recuperado el 9 de junio de 2018 de: <https://bit.ly/3dn2aVz>

Instituto Nacional de Estadísticas de Costa Rica (2019). *Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2019 RESULTADOS GENERALES*. Dinámica del mercado laboral costarricense III trimestre 2010 al I trimestre 2012 / INEC. N°1 --San José, C.R. Recuperado en Julio de 2019 en: <https://bit.ly/3iSR1Nm>

Fassin, D. (2018). *Por una repolitización del mundo: las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. Publicado por Editorial Siglo Veintiuno

Fiscalía de Chile (s/f). *Área de Persecución: Responsabilidad Penal Adolescente*. Recuperado el 9 de junio de 2018 de: <https://bit.ly/30UbXxB>

Guerrero, E. (2014) *En búsqueda de una alternativa viable ante la ineficacia de la pena privativa de libertad en Costa Rica como método resocializador*. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2019) *INE publica resultados de la Encuesta Nacional de Empleo del trimestre móvil noviembre 2018-enero 2019*. Consultado el 11 de Julio de 2019 en: <https://www.ine.cl/prensa/detalle-prensa/2019/02/28/ine-publica-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-empleo-del-trimestre-m%C3%B3vil-noviembre-2018-enero-2019>

Jenkins, C (Noviembre 13, 2018) *Carlos Alvarado: Proceso de adhesión a OCDE ha llevado a Costa Rica a mejorar sus políticas*. Diario La Nación. Consultado en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-proceso-de-adhesion-a-ocde-ha/PBTOQCXKVVGOTCQS6IGRZDYQVY/story>

Jiménez, G. (2007). *El Funcionamiento de la Cárcel como Exclusión en Chile*. Ministerio de Planificación. División de Planificación, Estudios e Inversión.

Larroulet, P. (2016). *Cárcel, Marginalidad y Delito en Los Invisibles: Por qué la Pobreza y la Exclusión Social Dejaron de ser Prioridad*. Instituto de Estudios de la Sociedad. Santiago.

Londoño, M. (2016). *Segundo informe de Estado de la Justicia*. Raíces Judiciales del Encarcelamiento: ¿Quiénes son y por qué están en prisión?

Merton, Robert K. (2002), "La ciencia y el orden social", "La ciencia y la estructura social democrática". En *Teoría y estructura sociales* (pp 623-647), México: Fondo de Cultura Económica.

Merton, Robert K. (1968) *El efecto Mateo en las ciencias*

Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Encuesta Casen 2015*.



Miranda, H (25 de Abril, 2018). *Justicia: el impopular camino para reducir el hacinamiento carcelario*. Semanario Universidad Consultado en <https://bit.ly/311YZxU>

Tinessa, G. (2010). *Marginados, minorías e inmigrantes: criminalización de la pobreza y encarcelamiento masivo en las sociedades capitalistas avanzadas*. Buenos Aires: Miradas en Movimiento, vol. III

Valverde, R (Febrero 07, 2019) *¿Por qué aumentó el desempleo en Costa Rica? Cinco puntos para entenderlo*. Nota periodística de Semanario Universidad. Consultada 11 de Julio de 2017 en: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/por-que-aumento-el-desempleo-en-costa-rica-cinco-puntos-para-entenderlo/>

Valverde, R. (Febrero 01, 2019) *Encuesta Continua de Empleo, del INEC. Costa Rica registra su mayor desempleo de la década: 12%*. Consultado en 07 de Julio, 2019: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/costa-rica-registra-su-mayor-desempleo-de-la-decada-12/>

Vargas Ramírez, E. (2011). *Derechos Humanos y sobrepoblación penitenciaria en Costa Rica: periodo 2008-2010*. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.

Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.



Os desafios dos catadores de materiais recicláveis no contexto carioca em relação à inclusão social a partir da Lei 12.305/2010.

Valeria Pereira Bastos

Resumen

Este texto presenta los resultados de la investigación realizada en 2017/2018 con los recolectores de materiales reciclables organizados en cooperativas en la ciudad de Río de Janeiro, especialmente aquellos apoyados por la Empresa Municipal de Limpieza - COMLURB, con el propósito de verificar si se han cumplido los preceptos de política pública: Ley 12.305 / 2010 sobre la gestión integrada de residuos sólidos para la inclusión social de estos trabajadores en la cadena de producción de reciclaje, con la perspectiva de construir pilares sostenibles para garantizar el trabajo y los ingresos para todos. Nuestra motivación se basó en la premisa de que, a pesar de la Ley 12.305 / 2010, que establece la Política Nacional de Residuos Sólidos, determina más allá del cierre de vertederos, la incorporación de recicladores organizados en asociaciones o cooperativas como agentes en el proceso integrado de gestión de residuos sólidos en los municipios brasileños, se puede verificar a través de datos empíricos que después de ocho años de la ley sancionada, todavía hay desafíos por superar a gran escala, ya que las tareas de monitoreo y ejecución de proyectos para el proceso efectivo de organización de recicladores de materiales reciclables no se han materializado y aún están lejos de ser planificados, ya que hay pocas experiencias exitosas que los incluyan efectivamente como socios de la ciudad en el proceso integrado de gestión de residuos sólidos, lo que nos llevó a creer que los procesos son mucho más como procesos excluyentes que efectivos y desde la perspectiva de la ecoeficiencia y el desarrollo sostenible.

Palabras clave

Inclusão Social; Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Catadores de Materiais Recicláveis, Lei 12.305/2010, Contexto Carioca.

Introducción

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010 – reacendeu as ações públicas de combate ao destino inadequado do lixo domiciliar, entre outros resíduos classificados no Brasil, pois, em seu artigo 54, preceitua o encerramento de práticas inadequadas de destinação final de resíduos – mais conhecidas por “lixões”¹



E estipula o prazo de quatro anos a contar da publicação da lei para seu total cumprimento, trazendo à tona a obrigação por parte dos gestores públicos de promover o encerramento dos lixões e implantação da gestão integrada de resíduos sólidos no município, contudo, conforme declara ABRELPE (2015)², ainda são contabilizados um total de 1552 municípios que utilizam essa modalidade em todo território nacional, sem cumprimento da legislação. Portanto, acreditamos que esses espaços também abrigam milhares de trabalhadores que - pela via da informalidade

Sobrevivem com suas famílias, de forma insalubre penosa e perigosa, sem nenhum amparo previdenciário, apenas, por vezes, cobertos pela política de assistência, quando são visibilizados ou por compensações socioambientais, que na maioria das vezes são ações pontuais sem ressonância no futuro das pessoas envolvidas.

Esses espaços podem ser caracterizados pelo que Dutra (2015, p.185) apud Acselrad (2004) conceitua de zonas de sacrifícios:

“Zonas de sacrificio” e “paraísos de poluição” são termos utilizados para denominar localidades escolhidas para concentrar atividades que geram graves danos ambientais (Acselrad, 2004). Não por acaso, essas localidades são as que abrigam também populações mais pobres suas moradias, espaços de lazer e convivência, materializando a distribuição desigual dos riscos (Dutra, 2015)

Por outro lado, ainda refletindo a respeito da situação desta população de trabalhadores, que de forma precarizada sobrevivem a partir das sobras e rejeitos da população, ou da ação solidária, ressaltamos que a situação é contraditória, pois ao invés de se ter ações para investir na formalização e profissionalização dos sujeitos, de um modo geral, as práticas - sejam públicas ou privadas - se reproduzem de forma perversa, sem a devida atenção, conforme Silva (2015, p.433) assinala:

Ao mesmo tempo em que assegura a contínua produção e reprodução da “questão ambiental – assim como ocorre com a questão social – o capital se empenha em atenuar as suas manifestações, administrando suas contradições através do impulsionamento de programas compensatórios, lastreados pelo discurso do solidarismo, do respeito aos direitos humanos e da defesa do meio ambiente (Silva, 2015).

Portanto, embora seja sabido que o encerramento dos lixões atenda às questões legais e ambientais, pois sua existência já era considerada prática irregular desde que foi regulamentada a Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, passando, inclusive, a ser



considerado crime ambiental em 1998; temos certeza que esta ação legal afeta diretamente o universo dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, tendo em vista sabermos que o lócus da sua atividade laboral não oferece condições salubres e seguras de trabalho, no entanto ainda é o que os mantém ativos enquanto trabalhadores, tendo em vista não terem sido identificadas outras referências com efetividade de trabalho para garantir a sobrevivência desta população, que - segundo o IPEA³ (2014) - supera o quantitativo de 400 mil trabalhadores na informalidade, enquanto o MNCR⁴ (2014) afirma já atingir cerca de 800 mil trabalhadores em todo o país.

Apesar da lei 12.305/2010 - que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos - determinar além do encerramento dos lixões, conforme já informamos acima, a incorporação dos catadores e catadoras organizados em associações ou cooperativa como agentes no processo de gestão integrada de resíduos sólidos nos municípios brasileiros, após ter decorrido quase oito anos da lei publicada e sancionada, verifica-se que ainda há desafios a serem vencidos, pois as tarefas de acompanhamento e realização de projetos para o efetivo processo de organização dos catadores de materiais recicláveis não se concretizaram e ainda estão muito aquém do planejado, visto que são poucas as experiências exitosas que os incluem efetivamente como parceiros das Prefeituras no processo de gestão integrada dos resíduos sólidos, conforme preceituam os seguintes artigos da lei:

Art. 7o São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

Art. 8o São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: - os planos de resíduos sólidos;

... III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Brasil, 2010).

Acreditamos que tal fato ocorre porque a consciência socioambiental nos dias atuais ainda não faz parte da agenda pública, portanto, não contribui para reverter o atual quadro de desordem, conforme aponta Schons (2012, p. 71):



Entendemos que a crise ambiental – expressa hoje na quantidade do lixo, na desmesurada poluição das águas, no empobrecimento do solo, na queima das florestas – manifesta-se, em especial, pelo aquecimento global, como sendo mais uma crise do próprio sistema capitalista. Porém, para que de “crise” transforme-se em “questão” ambiental, com envergadura capaz de fazer frente à depredação do planeta, é necessário, antes, a tomada de consciência e o fortalecimento das vozes da denúncia para que se possa apostar numa mudança de paradigmas (Schons, 2012).

Mas, apesar de vários contratempos na efetivação da política pública que anda quase sempre na contramão do processo, o número de catadores vem aumentando cada vez mais, conforme registros oficiais publicados pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR (2014), e talvez este aumento ocorra em função do número reduzido de organizações de catadores reconhecidas e com competência para concorrer ao compartilhamento do trabalho com os gestores públicos, conforme determina a lei.

Sendo assim, consideramos que seja necessário envidar esforços na busca para garantir a continuidade das ações socioambientais corretas, no intuito que seja mantido o trabalho de coleta e separação promovido pelas organizações de catadores, bem como o reaproveitamento dos materiais recicláveis, sem perder de vista o compromisso com o tratamento e destinação correta dos resíduos.

Neste sentido, o papel da gestão pública é de fundamental relevância para prestar apoio necessário na perspectiva de garantir trabalho e renda para sobrevivência desse contingente de trabalhadores, que - em nome das práticas ambientalmente adequadas no tratamento dos resíduos sólidos, isto é, lixo - ficaram desempregados e sem referências inicialmente para abrigá-los em outras atividades laborais, incluindo a política pública de coleta seletiva.

Encontramos no texto de Baptista (2015, p. 07) a seguinte posição: “Apesar de os empreendimentos solidários crescerem progressivamente no Brasil, eles vêm enfrentando uma série de obstáculos que impedem a consolidação do modelo, já que não há forte atuação do poder público e organização própria dos catadores em níveis mais amplos” (Baptista, 2015).

Este ponto em relação à efetivação de políticas, e também do papel do empresariado, ganha respaldo em nossa análise a partir da fala de Rosane Janczura (2012, 304), quando apresenta o seguinte posicionamento:



Em sociedades baseadas em economia de mercado, Carneiro e Veiga (2004) entendem que a pobreza representa a primeira aproximação da maior exposição a riscos, principalmente em contextos em que famílias pobres não contam com uma rede pública de proteção social (acesso a bens e serviços básicos que viabilizem melhores oportunidades para enfrentar as adversidades). A ausência de recursos materiais alimentará outras fragilidades: baixa escolarização, condições precárias de saúde e de nutrição, moradias precárias em locais ambientalmente degradados e condições sanitárias inadequadas (necessidades insatisfeitas). Famílias e pessoas em tais condições de vida disporão de um repertório mais reduzido para enfrentar as adversidades, o que, nos termos de Sen (2000), é denominado privação de capacidade. (Janczura, 2012).

Desse modo, a forma como são identificados carrega uma grande carga de estigmatização, e, neste sentido, suas condições de vida revelam a efetiva necessidade da atuação de políticas públicas específicas a serem direcionadas para atendimento das suas reais demandas, pois a contribuição social e ambiental ofertada através da atividade de coleta e separação de resíduos sólidos⁵, efetuada por eles, tem caráter incontestável, mas nem por isso torna o trabalho valorizado, com condições adequadas para sua realização e tampouco promove melhoria na qualidade de vida desses trabalhadores, de forma que possam de fato serem inseridos no processo da cadeia produtiva de reciclagem.

Nesse sentido, esses foram os motivos que nos estimularam a desenvolver a pesquisa para investigar a atual situação dos catadores da cidade do Rio de Janeiro, precisamente, de quatro cooperativas que espacialmente estão localizadas em bairros das zonas norte e oeste da cidade apoiadas pela Companhia de Limpeza Urbana - COMLURB, a saber: COOPERQUITUNGO, no bairro de Cordovil, com treze cooperados associados e inscritos no quadro de sócios; RECICLAMAIS, localizada no bairro Bangu, que conta com vinte e três cooperados associados e inscritos no quadro de sócios; COOP IDEAL, conta com doze cooperados associados e inscritos no quadro de sócios e COPAMA que conta com trinta e dois cooperados associados e inscritos no quadro de sócios, ambas localizadas no bairro Maria da Graça.

Fundamentación del problema, metodología, resultados y discusión

A pesquisa buscou compreender como os catadores (as) de materiais recicláveis na cidade do Rio de Janeiro vêm se restabelecendo no atual mundo do trabalho diante dos atuais princípios norteadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010 (BRASIL, 2010), que os coloca como parceiros efetivos dos municípios



no processo de gestão integrada dos resíduos sólidos, embora ao longo dos anos, este trabalhador tenha sido estigmatizado e relegado ao segundo plano, pois a matéria prima da sua atividade foi sempre reconhecida como aquilo que não se deseja mais, o rejeito, a sujeira, o inútil, enfim, o refugo humano.

Embora seja evidenciado o desprestígio dado à tarefa realizada pelo catador, registre-se por meio do órgão representativo da categoria - Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR (2014) e também pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem – CEMPRE (2014) e até mesmo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2014) entre outras entidades, o aumento significativo do número desses trabalhadores nas ruas e também nos lixões⁶ e aterros controlados⁷, justificado em grande parte por conta da ausência de postos formais de trabalho.

Nesse sentido, consideramos significativo retomar as reflexões efetuadas por Luciano Oliveira em seu artigo “Os excluídos existem?”, onde ele - ao fazer uma revisão acerca do conceito de exclusão social - apresenta como recomendável que tratemos de excluídos todos aqueles que mais do que simplesmente pobres estejam próximos da situação de miserabilidade e que, para tanto, sejam eles identificados como aqueles que não estão inseridos no mercado formal de trabalho, tendo somente a via informal como alicerce de sobrevivência.

Neste sentido, consideramos um desafio investigar a realidade atual dos catadores e sua nova forma de trabalhar, uma vez que outrora, a catação informal e nas ruas, era o que garantia a sobrevivência, mesmo que de forma perversa, e na atualidade há uma série de referências para realização do trabalho com resíduos sólidos apoiados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, que os reconhece como um dos parceiros importantes na gestão integrada de resíduos dentro dos municípios.

Para trabalhar esta realidade, agregamos conceitos considerados importantes para ampliar nossa análise, e neste sentido, buscamos em Leticia Nunes e Amanda Medeiros (2012, p.02) alguns argumentos a respeito da questão socioambiental, e não somente ambiental, que comungamos, a saber:

A questão socioambiental apresenta-se enquanto uma temática que vem sendo cada vez mais discutida em decorrência, principalmente, da divulgação massiva da mídia sobre a intensificação de situações de desastres. Principalmente a partir da década de 1970, manifestações, reuniões, foram realizadas com o intuito de inserir a temática no centro das políticas públicas enquanto um mecanismo de reparação e preservação do



meio ambiente, propondo estratégias para internalizar normas ecológicas às políticas econômicas, deslocando dessa discussão os aspectos social e político inerentes ao campo ambiental. Nesses eventos a questão socioambiental passa a ser considerada uma questão complexa, onde além do mencionado anteriormente, passa-se a discutir sobre a necessidade de uma “maior cooperação entre os países”, bem como se apresentam defesas de que as ações intersetoriais e interdisciplinares devem minimizar, quando não, superar os efeitos negativos da crise socioambiental (Medeiros; Nunes, 2012).

Diante das questões levantadas tanto do ponto de vista legal como teórico metodológico, partimos para a pesquisa de campo, compreendendo que no que diz respeito ao arcabouço legal, os catadores (as) estavam contemplados, restando saber através da investigação em loco, como na prática a ação vem sendo implementada. Sendo assim, a primeira abordagem foi realizada na COOPERQUITUNGO localizada no bairro de Brás de Pina sito à rua Suruí nº 1109 - Rio de Janeiro, que ocupa uma parte do terreno da Igreja de Santo Antônio, portanto, com autorização da Arquidiocese do Rio de Janeiro para seu funcionamento naquele local, porém sem apoio da COMLURB quanto à cessão de local mais adequado, visto que atuam, dentro de uma área residencial, motivo pelo qual já tiveram segundo relatos da presidente da cooperativa, problemas com os moradores em função da natureza do trabalho, que nem sempre recebe somente material seletivo e inorgânico, e com isto ocorre a emissão de odores no entorno, gerando descontentamento da vizinhança.

A maioria dos sócios da COOPERQUITUNGO é representada pelo sexo masculino, mas a relação não é esproporcional entre homens e mulheres, tendo em vista que eles são em número de oito e elas são cinco, e se considerarmos que o espaço e o volume de material que atualmente recebem gira na média de uma tonelada mês, o que faz com que a mão de obra que permanece no trabalho interno na cooperativa, que normalmente, é representada pelas mulheres, tenha a possibilidade de realizar as tarefas de separação e seleção do material sem maiores problemas, enquanto os homens vão para coleta direta nas fontes de entrega, e esta tarefa requer uma maior compleição física e força braçal para carregamento e prensagem do material reciclável proveniente das coletas recebidas, não pela COMLURB, conforme disposto no PMRSRJ, mas por órgãos que promovem a seleção de materiais potencialmente recicláveis em entram em contato com as cooperativas para recolhimento.



Em relação à sua composição funcional, a COOPERQUITUNGO apresenta o quadro de sócios constituído por pessoas que na grande maioria, ou seja, 92% não têm origem na atividade de catação nos lixões, pois grande parte é oriunda do desemprego estrutural, que após inúmeras tentativas de retorno ao mercado formal sem lograr êxito, buscou este tipo de atividade informal na garantia da sobrevivência.

Quanto à documentação ambiental, a COOPERQUITUNGO está em conformidade com a legislação, embora, não possua terreno próprio e nem recebeu sob forma de comodato ou cessão um espaço pela COMLURB, portanto conta com um espaço bem reduzido para o tipo de atividade que desenvolve, portanto, não oferecendo condição para armazenamento dos recicláveis o que vem prejudicando o processo de estocagem e recebimento de grandes volumes de material potencialmente reciclável, fator que implica na redução dos rendimentos, impedindo a produção em escala, uma vez que a comercialização dos produtos diretamente para a indústria ganha maior valor agregado quando é comercializado a partir de sua quantidade.

Outro fator importante é o alinhamento legal da COOPERQUITUNGO com a nova Lei de Cooperativismo - 12.690/2012, que apesar de ter um quadro de sócios enxuto por ser composto apenas por treze associados, não encontra-se em desacordo legal, e, portanto, em plenas condições de concorrer à seleção nos editais publicados pelas organizações de fomento a área socioambiental, mas ao mesmo tempo sem possibilidade de ampliação, do espaço, tanto no tocante ao recebimento de resíduos da coleta seletiva, como no aumento dos seus associados, fazendo com que a cooperativa tenha dificuldades em aumentar os ganhos e se inserir na proposta de gestão integrada de resíduos com a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, através dos projetos desenvolvidos pela COMLURB, conforme descrito nas diretrizes e metas do Plano Municipal de Gestão dos Resíduos do período 2016 – 2020.

Nas abordagens diretas com os sujeitos, também ficou evidente que embora a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010 tenha determinado um total reordenamento de suas atividades, ainda há ausência de informações, pois mais de 80% dos cooperativados desconheciam os artigos importantes da legislação, apesar de já ter decorrido mais de sete anos da lei sancionada, fator que consideramos também não contribuir para estreitar a interação entre a Prefeitura e a cooperativa, e



ainda no sentido de arregimentar maior quantidade de parceiros que destinem resíduos recicláveis às cooperativas para o aumento dos ganhos, assim como a inserção na cadeia produtiva de reciclagem.

Outro aspecto que consideramos significativo e quem tem relação direta com as questões mencionadas acima é referente à renda mensal dos associados, que é calculada pela produção cooperativista, onde todos ganham o mesmo valor, tendo apenas um percentual de 10% a mais para quem faz parte da diretoria e para o motorista do pequeno caminhão que eles têm, conforme decidido em Assembleia, e gira em torno de R\$ 1000,00 – Mil Reais, mas no entanto o pagamento é efetuado semanalmente, o que dá uma soma de R\$ 250,00 ao final de cada semana, acabando por não garantir o pagamento dos compromissos mensais da família, se considerarmos que o custo de vida a cada dia tem sido elevado, e não permite suprir de forma satisfatória às necessidades básicas das famílias, aliado a este fato, não há recolhimento previdenciário o que não os assegura no processo de aposentadoria e de qualquer outro benefício para apoiá-los na ocorrência de um sinistro que possa ocorrer, principalmente, em função da natureza do trabalho, que se constitui como insalubre e perigoso.

Já a segunda cooperativa Cooper Recicla Mais, localizada no sub-bairro do Catiri em Bangu, sito à rua Roque Barbosa nº 348, Bangu, Rio de Janeiro, do ponto de vista de apoio e localização esta bem mais situada do que a anterior, pois seu espaço foi cedido pela COMLURB, o que em muito poderá facilitar no processo de emissão documental, visto que a cooperativa ainda não possui as licenças ambientais necessárias para concorrer aos editais de apoio financeiro, doação de resíduos, entre outros tipo de fomentos abertos pelos órgãos que apoiam ações na área socioambiental, o inviabiliza algumas parcerias, e o aumento de ganhos, pois está em dia com a documentação ambiental é imprescindível, em função de atender o que preceitua a legislação.

Em relação ao quadro de sócios diferentemente da anterior todos são oriundos do lixão de Gericinó - Bangu e após o seu encerramento em cumprimento do art.54 da lei 12.305/2010, eles foram realocados em cooperativa, motivo pelo qual ocorreu a cessão do espaço pela COMLURB, mas nem por isto o apoio é efetivo, conforme disposto no ítem 7 do PMGRS da cidade do Rio de Janeiro.

No tocante a questão de gênero, encontramos na Cooper Recicla Mais, um universo inverso da cooperativa anterior, pois a maioria é representada pelo sexo feminino, ou



seja 75% fator que para seleção e separação é bastante positiva, conforme já sinalizamos, mas para coleta direta nas fontes de entrega, é negativo, visto que para realização dessa tarefa a compleição física e força braçal, são fundamentais, portanto, é recomendável que agregem maior quantitativo de sócios do sexo masculino ou que adquiram alguns equipamentos que substituam a força física na perspectiva de aumento dos ganhos, assim como na preservação da saúde física das integrantes da cooperativa.

Como já sinalizado na situação da cooperativa analisada anteriormente, o rendimento da Cooper Recicla Mais também é conferido através da produção cooperativista, onde todos ganham o mesmo valor, e gira em torno de R\$ 1200,00 – Mil Duzentos Reais, mas é efetuado quinzenalmente, o que perfaz a quantia de R\$ 600,00 ao final de cada quinzena, mas mesmo assim acaba também por não garantir o pagamento dos compromissos mensais da família, se considerarmos o sistemático aumento do custo de vida agregado a existência de inúmeros outros gastos que ocorrem no cotidiano das pessoas.

Quanto a questão previdenciária, a ausência de contribuição é idêntica a da cooperativa anterior, portanto paira a insegurança, tanto do ponto de vista de garantia de um futuro com aposentadoria, quanto de se salvaguardar pelo ocorrido de um sinistro e/ou adoecimento através da concessão de auxílio doença, além de outros benefícios como auxílio maternidade, entre outros.

Inúmeras questões foram contempladas na pesquisa como um todo, mas efetuamos este recorte, por considerar que nos permitiu espelhar como vêm sendo implementadas as ações descritas no PMGRS da cidade do Rio de Janeiro em

consonância com a art. 7º da PNRS/2010 no que diz respeito ao processo de inclusão social dos catadores (as) de materiais recicláveis no tocante a gestão integrada de resíduos sólidos na cidade carioca.

Neste sentido, refletindo a respeito do quadro referencial das duas cooperativas, a partir de alguns índices, tais como: de coleta, rendimento e apoio público levantados, passamos a considerar que o vies de sustentabilidade econômica e socioambiental dessas organizações torna-se cada vez mais deficitário, tendo em vista que além da renda mensal de ganhos não atender às necessidades das famílias que dependem das atividades desenvolvidas nas unidades, conforme fora sinalizado pelos próprios sujeitos ouvidos



na pesquisa, a maioria 70% também não é contemplada pelos benefícios sociais previstos na Política de Assistência Social ou por nenhum outro tipo de benefício social público ou privado, fator que torna cada vez mais vulnerável a condição de trabalho efetuada por eles.

Outro ponto de comprometimento, prende-se ao fato de além de desconhecerem as determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos de 2010 que preceitua sua inclusão social, também desconhecem as metas e diretrizes do PMGRS da cidade do Rio de Janeiro, e com isto acabam por não reivindicarem seus direitos enquanto participantes integrantes da gestão integrada de resíduos sólidos do município.

Telles (2001) confirma esse panorama social ao afirmar que, nas últimas décadas, a pobreza deixou a periferia e passou a fazer parte do coração dos centros urbanos brasileiros, sendo transformada em paisagem. Diante desta realidade, apesar da política de assistência social no Brasil ser direito de todos, ela é institucionalizada em um contexto no qual o quadro de miséria encontrado a obriga a priorizar as necessidades da parte da população com condições de vida degradadas, portanto, excluindo inúmeros sujeitos elegíveis do processo, o que podemos identificar que vem ocorrendo com os catadores (as) sujeitos da pesquisa.

Ratificando nossa afirmação, encontramos na fala de Rosane Janczura (2012, p.304) o seguinte posicionamento:

Pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis quando não dispõem de recursos materiais e imateriais para enfrentar com sucesso os riscos a que são ou estão submetidas, nem de capacidades para adotar cursos de ações/estratégias que lhes possibilitem alcançar patamares razoáveis de segurança pessoal/coletiva.

A inclusão poderá viabilizar, assim, a melhoria das condições materiais de pessoas, famílias e comunidades, bem como o acesso a serviços públicos básicos (educação, saúde, habitação, nutrição, segurança pública, justiça, cultura e recreação) para esses grupos desenvolverem sua competência, autonomia, autodesenvolvimento e capacidade de ação. Os riscos e as vulnerabilidades emergem de uma multiplicidade de fatores interdependentes. Estratégias para reduzi-los e ampliar a inclusão requerem ações em várias frentes, exigindo o planejamento para que elas sejam executadas de forma integrada e complementar (Janczura, 2012).



Conclusiones

A implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos nos municípios e a integração dos catadores como parceiros na gestão de resíduos sólidos a nosso ver era uma ação voltada para conjugar a garantia de direitos sociais aos cidadãos com a manutenção do trabalho dos catadores e catadoras, e ainda fazer com que se tornassem profissionais reconhecidos na área socioambiental, tendo em vista que ao longo das décadas esse direito foi sempre furtado de sua mão, pois o dono do capital sempre deteve a liderança e controle de todo processo, restando apenas às pequenas sobras para a sobrevivência.

Neste sentido, o que podemos depreender do processo atual na cidade do Rio de Janeiro, é que pela precarização das práticas efetivadas por parte do poder público no cumprimento do que preceitua a legislação em relação à participação efetiva dos catadores (as) nas atividades de separação, triagem e semi beneficiamento de resíduos potencialmente recicláveis, é que esses sujeitos continuam fora do processo, embora estejam preceituados na legislação como parceiros importantes na gestão integrada de resíduos sólidos e inseridos nas cooperativas, mas no entanto de forma perversa, portanto, necessitando ainda do garimpo de fontes alimentadoras da matéria-prima - o lixo, visto que a coleta seletiva promovida pelo poder público ainda não alcançou os índices desejáveis para sustentar as cooperativas o mês inteiro e garantir proventos dignos aos seus cooperados.

Por outro lado, eles também não atingiram um nível de organização que os torne forte suficiente para questionar e cobrar das autoridades o cumprimento da legislação, o que faz com que cada vez mais permaneçam em situação de vulnerabilidade socioambiental, pois de alguma forma continuam a efetuar o trabalho insalubre em lixões clandestinos ou em catação de rua, e até mesmo no interior das cooperativas, mas com pouco apoio e frágil infraestrutura, e com isto sem ter assegurados os direitos previstos em lei em relação ao apoio às cooperativas e/ou associações.

Nesse sentido, entendemos que muitos desafios deverão ser vencidos, principalmente no que diz respeito ao processo de sustentabilidade econômica e ambiental das cooperativas que estão indicadas para serem apoiadas pela COMLURB, mas até o momento os recursos e apoio são poucos, não viabilizando a parceria preceituada pela legislação.

Por fim, elucidamos que os resultados parciais da pesquisa nos permitiram afirmar que os catadores (as) integrantes das cooperativas da cidade do Rio de Janeiro apoiadas



pela COMLURB ainda permanecem fora do processo de gestão integrada dos resíduos sólidos, e que o poder público pouco vem contribuindo para cumprir o que preceitua a legislação – 12.305/2010, embora tenha promovido algumas ações socioambientais de cunho compensatório, mas residual. Assim sendo, não há sinais do desenvolvimento seja econômico, socioambiental ou até mesmo no campo da educação ambiental, o que em muito contribuiria na busca da garantia pelo direito de morar, trabalhar e viver dignamente como cidadãos incluídos nos processos de trabalho, lazer, qualidade de vida, moradia, educação entre outros. Nesse sentido, será preciso envidar esforços para realização de ações que possam promover a inclusão efetiva dos catadores e catadoras na cadeia produtiva de reciclagem. E esperamos que o resultado da pesquisa possa contribuir para a construção de indicadores que subsidiem práticas transformadoras na vida dessa população sofrida e estigmatizada, mas de grande valor para o contexto socioambiental, embora excluída do acesso a bens e serviços, assim como longe de ser sujeito da garantia de direitos sociais.

Notas

¹ Lixão – É uma forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos, que se caracteriza pela simples descarga do lixo sobre o solo, sem medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública. O mesmo que descarga de resíduos a céu aberto (IPT, 1995). Disponível em: <https://bit.ly/36ZhIDo>. Acesso em: 22 nov. 2015.

² A Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública – Panorama dos Resíduos Sólidos Urbanos – última versão. Disponível em: <https://bit.ly/2Fqehow>. Acesso em 22 nov. 2016.

³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – revela este índice em pesquisa aplicada com catadores. Disponível em: <https://bit.ly/2GVjt4f>. Acesso em: 12 mar. 2016.

⁴ MNCR – Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis <https://bit.ly/3nC5r8i>. Acesso em: 12 mar. 2016.

⁵ Resíduos Sólidos é um termo usado para nominar o “lixo” sólido e semissólido, proveniente das residências, das indústrias, dos hospitais, do comércio, de serviços de limpeza urbana ou da agricultura. Disponível em: <http://www.significados.com.br/residuos-solidos>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

⁶ Lixões: espaços onde ocorre o vazamento de resíduos sólidos desordenadamente, sem tratamento do solo e com a presença de pessoas na atividade de catação.

⁷ Aterros Controlados: locais destinados ao vazamento de resíduos sólidos, com adequado tratamento do solo e canalização do gás, no entanto ainda com a presença de pessoas na área de catação.



Referências

- Acserald, Henri. (2002). Justiça ambiental e construção social do risco. Paraná, Desenvolvimento e Meio Ambiente. n. 5., jan./jun. p. 49 -60. Editora UFPR, p. 49 - 60.
- Baptista, Vinicius Ferreira. (2015). As políticas públicas de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro: onde e como estão as cooperativas de catadores de materiais recicláveis? Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 49, jan./fev, p.141-164.
- BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010.
- Dutra, Adriana Soares. (2015). Problematizando o conceito de risco. O Social em Questão. Rio de Janeiro. PUC-Rio. Ano XVIII - nº 33, p. 177-192. Recuperado em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_6_Dutra.pdf. Acesso 26 de jun. 2016.
- Janczura, Rosane. (2012). Risco ou vulnerabilidade social? (2012). v.11, n.2, ago./dez, p.301-308, Textos e Contextos, Porto Alegre, v.11, n.2, ago./dez, p.301- 308.
- Nunes, Letícia Soares, Silva, Amanda Gomes de Medeiros. (2013). O debate em torno da questão socioambiental na formação profissional do assistente social. Santa Catarina, Congresso Catarinense de Assistentes Sociais, p.02.
- Oliveira, Luciano. Os excluídos “existem”? (2002). Notas sobre a elaboração de um novo conceito. n. 33, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo.
- Rio de Janeiro. Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da cidade do Rio de Janeiro, 2016. Recuperado em: <https://bit.ly/349c1eA>. Acessado em 10. abr.2017.
- Silva, Maria das Graças. (2015). Sustentabilidade socioambiental e a retórica neodesenvolvimentista: apontamentos sobre meio ambiente e saúde no Brasil. Serviço Social e Sociedade São Paulo: Cortez, n. 123, jul - set. p. 428-446. Recuperado em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&. Acessado em 10. Abr. 2017.
- Schons, Selma Maria. A questão ambiental e a condição da pobreza. Katálysis, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 70-78, jan./jun. 2012.
- Telles, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania. São Paulo: USP, 2001.



Mujeres indígenas y mestizas en la cárcel: Socialización y estrategias para sobrevivir al encierro.

Yazmín Calderón Heredia

Resumen

En México, así como en la mayoría de los países de Latinoamérica, se sabe de lo deficientes que son los sistemas penitenciarios debido a un modelo poco evolucionado. Estos sistemas impactan fuertemente en los procesos de socialización de los internos, obligándolos a desarrollar estrategias que les permitan sobrevivir a la vida en reclusión. La situación es más grave cuando se es mujer y además indígena. Los sistemas penales están mejor preparados para atender a poblaciones varoniles más que a las femeniles, mucho menos para indígenas.

Esta es una investigación cualitativa en la que se han recaudado testimonios de mujeres indígenas y mestizas que se encuentran recluidas en “Santiaguito”, México, y posteriormente se compara el cómo han sido alterados los procesos de socialización de unas y otras mujeres. Y, además, de qué estrategias de sobrevivencia desarrollan ambas categorías de mujeres.

A partir de este comparativo es evidente que no es lo mismo ser mujer mestiza que indígena. Sin embargo, las diferencias también se encuentran entre las mismas indígenas. Algunas viven situaciones más complejas que otras y esto es debido a elementos como: carácter, procedencia, actividades, edad y arraigo a su comunidad.

Palabras clave

Mujeres indígenas; Mujeres mestizas; Cárcel; Socialización; Estrategias de sobrevivencia.

Introducción

Actualmente en Latinoamérica, el tema de los sistemas carcelarios se ha vuelto polémico por lo ineficientes que pueden llegar a ser, así como por las intervenciones e impactos que se presentan en aquellas personas que, al haber infringido (o no en todos los casos) las normas y leyes que los diferentes Estados o Gobiernos promueven, se encuentran cumpliendo algún tipo de condena, privándoles de la libertad como medio de castigo “moderno”.



En la mayoría de los países de esta región se encuentran muchos hechos similares respecto a la problemática, en todos ellos son algunos grupos específicamente los mayormente intervenidos por estos sistemas. Grupos tales que por poseer o desposeer ciertas características, bienes y recursos; tienen que enfrentarse a grandes obstáculos mientras son juzgados o se encuentran cumpliendo alguna sentencia.

Son muchas las personas que están en este tipo de situación. Sin embargo, algunos de los grupos más vulnerados son las poblaciones compuestas por mujeres que, por el solo hecho de ser mujeres, son puestas en desventaja dentro de los sistemas de cárceles. Estos últimos, vistos como medios en los que se conserva un diseño que, sin duda alguna, se encuentran mejor preparados para dar atención a la población varonil. Esto no significa que logran satisfacer totalmente las necesidades de los hombres en situación de reclusión, pero sí poseen “mejores” condiciones en comparación con las mujeres.

Además, si aunado al hecho de ser mujer también se es indígena, la situación puede verse más compleja. Estos grupos, como en la mayoría de los ámbitos sociales, son vulnerados en un grado mayor, debido a diversos motivos: por sus tradiciones, sus lenguas, costumbres, creencias, etc. En muchos casos, este tipo de inferiorización se ve reflejado más allá de solo violencia física, burlas o humillaciones, sino que, también parte del Estado, representado en la ineficiente y hasta nula aplicación de las leyes, en este caso; en materia penitenciaria. Esto hace ver a los sistemas de cárceles “modernos” como racistas, reproductores de desigualdades sociales, de género y de poder frente a los diversos grupos que los habitan.

Si comparamos las diferentes poblaciones en situación de reclusión, podemos notar que entre los grupos más quebrantados existen fuertes diferencias: primero en la manera como impactan en ellos los sistemas de cárceles a partir de su género, raza y clase social. Y derivado de esto, los mecanismos que cada individuo desarrolla como estrategia para sobrevivir a la vida en reclusión. Es importante conocer esta perspectiva del tema, por lo que en esta presentación se retoma el caso de un recinto carcelario mexicano en específico, se trata del Centro Penitenciario y de Reinserción Social (CPRS) “Santiaguito”, ubicado en el municipio de Almoloya de Juárez en el Estado de México.

Este es un recinto mixto, lo que significa que está habitado por hombres y mujeres. Durante el trabajo de campo que se realizó en 2018, se laboró con una pequeña parte de la población varonil ubicados en las instalaciones del programa denominado CICA¹. Además, con mujeres habitantes del “Dormitorio 11”, en donde se ubica a la mayor parte



de la población femenil de este recinto. Cabe acentuar que, para la realización de esta investigación ha sido prioridad analizar a la población de mujeres mestizas e indígenas de esta zona, confrontando algunos casos particulares de estos dos tipos de mujeres. No se hace un análisis respecto a la población varonil, puesto que de ésta derivan problemáticas distintas que en esta ocasión no son el tema central de esta investigación.

Es así que, a lo largo de este texto, sin el afán de victimizar a las mujeres que participaron y favorecieron la realización del trabajo de campo, se pretende dar a conocer un poco cómo es la vida dentro de “Santiaguito” y los diferentes impactos que este sistema tiene en los procesos de socialización de mujeres indígenas y mestizas, a partir de sus condiciones de género, clase social y raza. Lo que tiene como resultado el desarrollo de distintas estrategias para sobrevivir a las adversidades que enfrentan dentro de este lugar.

Existen muchos trabajos respecto a los sistemas de cárceles, sin embargo, en el presente, se trata de dar un enfoque un poco distinto a lo que se ha manejado con frecuencia en algunas ramas de las ciencias sociales como: la antropología, historia y el derecho. En esta ocasión, la mirada se enfoca, principalmente en cómo es la vida en el ahora dentro del penal y no solo en lo que compone las historias de vida de las mujeres, dando un peso importante a la triada de desigualdades: género, raza y clase social.

Con esto se busca alcanzar el objetivo central que es documentar desde un análisis comparativo las diferencias y desigualdades que se generan en los procesos de socialización y las estrategias de sobrevivencia que se desarrollan debido a la condición de género, raza y clase de mujeres indígenas y mestizas recluidas en el Centro Penitenciario y de Reinserción Social (CPRS) “Santiaguito” en Almoloya de Juárez, Estado de México.

Para alcanzar dicha meta y tener un mejor entendimiento de lo que se quiere presentar, es preciso mencionar brevemente los antecedentes de los sistemas carcelarios “modernos”, desde las perspectivas de Michael Foucault y Émile Durkheim. Relacionado a esto, se explican agrosomodo los conceptos de “socialización” y “estrategias de sobrevivencia”, este último desde una construcción y aplicación social.

Una vez entendidos estos importantes elementos, nos centraremos en el comparativo de algunos casos de mujeres indígenas y mestizas recluidas en “Santiaguito”. Así, sin



más preámbulo a continuación se plantea la problemática que nos conduce al estudio de caso.

La problemática

Los sistemas carcelarios como institución son un invento relativamente nuevo, de no más de 300 años. Son una herramienta de castigo con la que se priva de la libertad a quienes actúan fuera de las leyes establecidas en su sociedad. Las cárceles tienen como antecedentes, partiendo desde el siglo XVI, medidas correctivas en las que se involucraba el castigo corporal, el exhibicionismo social y hasta la muerte del infractor (Foucault, 1975). Con el paso de los años la manera de castigar “evoluciona”, mermando el suplicio y concibiendo una nueva forma de represión en la que la tortura corporal deja de ser el instrumento principal.

Según Foucault (1975), las nuevas modalidades de castigo desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX dejan de ser directamente corporales y se remiten a castigar el alma (Foucault, 1975). Se trata de la creación de instituciones carcelarias que, con el exilio social y la privación de la libertad, pretenden reformar al individuo infractor. En un principio, el encarcelamiento solo era un modo de vigilancia en el que el encierro no era en sí la pena, sino que el castigo recaía en la dura existencia de los presos (Durkheim, 1889-1900). En general, la prisión era utilizada como un medio para evitar la huida de los acusados. Sin embargo, tiempo después, la cárcel comenzó a ser empleada como la verdadera pena, tal como ocurre en nuestros días.

Los sistemas penales, desde sus inicios (suplicio y castigo corporal), hasta la actualidad (privación de la libertad), imponen las penas de manera desigual. En el texto: *Dos leyes de la evolución penal* (1899-1900), Durkheim señala que las clases sociales más bajas eran blanco de castigos más severos. Por ejemplo, si el infractor era un esclavo, éste recibía una mayor cantidad de azotes. Lo mismo sucede cuando se priva de la libertad al individuo, si éste pertenece a una clase inferior su período de encierro puede ser más largo y difícil de sobrellevar. El carcelario es uno de los sistemas más desiguales en donde impactan fuertemente las condiciones de clase, raza y género. Esta afirmación es claramente vista dentro de las cárceles latinoamericanas, entre éstas, las de México.

Actualmente, México cuenta con 379 prisiones, y en ellas están recluidas 233, 469 personas (hombres y mujeres) según la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) en su último censo de 2016. Otras instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geo-



grafía (INEGI) en el mismo año, consideran cifras distintas, contemplando algunas categorías para contabilizar a la población encarcelada, ya sea por tipo de delito (del fuero común² o fuero federal³), género y edad. Sin embargo, desde estas categorías, la condición de género es importante, ya que las mujeres representan la minoría de personas encarceladas. Y éstas a su vez, no solo por su condición de género, sino de clase social se convierten en un sector altamente vulnerado.

Según diversos medios, gran parte de las mujeres en reclusión son personas de clase social baja, con un nivel educativo básico o nulo, madres de familia y con historias de vida envueltas de distintos tipos de violencia (violencia de género, violencia física y simbólica principalmente). Éstas, dentro de los recintos carcelarios son blanco de una doble vulneración: género y clase social (Salinas, 2014). Cabe señalar que las instituciones carcelarias son recintos constituidos por estructuras arcaicas, diseñadas principalmente para cumplir con la readaptación social de los varones infractores y no de las mujeres.

Estos modelos carcelarios no han cambiado mucho en pleno siglo XXI, por lo que, además de ser pocos los recintos exclusivamente femeniles (16 de 389 penales⁴), la infraestructura, organización y funcionamiento no logra atender las necesidades de las mujeres en reclusión. Respecto a esto, la Tercera Visitadora General de la Comisión de Derechos Humanos, Ruth Villanueva Castilleja señala, que entre los muchos pendientes del sistema penitenciario están las diferencias en las condiciones de vida en reclusión entre mujeres y varones, particularmente por la falta de igualdad en el acceso a instalaciones y servicios (Román, 2017).

Sin embargo, las desigualdades no solo se permean por la condición de género y clase social, sino que, si se agrega la condición racial, la situación parece ser peor. La población indígena, en primera instancia, enfrenta situaciones en donde se les invisibiliza frente a la población mestiza y otras. Por ejemplo, el INEGI no considera en sus censos cifras que contabilicen a los indígenas en situación de reclusión, solo se tienen las categorías de género, edad, tipo de fuero y nacionalidad (sí existe registro de la población extranjera encarcelada en México). Si se desea conocer los números compuestos por grupos como los de indígenas en reclusión, es necesario solicitarlos a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), quien por ley debe brindar esta información.

Son pocas las instituciones que contemplan poblaciones como la indígena, entre estas se tiene a la CNDH, que en las cifras de su informe anual de actividades 2016, contabilizan que la población indígena en las cárceles asciende a 8,412 personas, de las cuales



286 son mujeres y 8,126 son hombres (CNDH, 2016)⁵. Cabe mencionar que la mayoría se concentra en cárceles de Chiapas y Oaxaca, en México. Es evidente que los indígenas también representan una minoría entre las personas en situación de reclusión, por lo que se les inferioriza frente a otros sectores. De aquí, se destaca la diferenciación racial: la población mestiza en reclusión es contemplada en los principales censos, mientras que la población indígena no.

En los últimos años, la problemática de las personas indígenas presas en México se ha vuelto escandalosa. Existen diversos casos de juzgados e inculcados de delitos que, incluso, al escucharlos o verlos en los medios de comunicación, parecieran ridículos. Un ejemplo mediático muy reciente es el caso de tres mujeres indígenas hñahñú, que en 2006 fueron acusadas y sentenciadas por el delito de secuestro de seis agentes de la policía federal.

Estas mujeres estuvieron casi cuatro años presas hasta que se comprobó su inocencia. Una de ellas fue puesta en libertad en el 2009, mientras que las otras dos hasta 2010. Al principio de su liberación, estas mujeres no recibieron ningún tipo de compensación por el tiempo que permanecieron privadas de la libertad, pero después de una ardua lucha consiguieron que, en 2017, la PGR ofreciera una disculpa pública, situación que no devuelve el tiempo transcurrido en el penal, ni repara los daños generados en las mujeres⁶. Como este, pueden ser mencionados muchos casos, pues se han vuelto muy comunes, y no solo en este país, sino en que es algo generalizado en Latinoamérica.

Debido a problemáticas como la vulnerabilidad de mujeres en situación de reclusión, inicialmente por condición de género y clase social, y adicionalmente por su raza u origen étnico, en este trabajo se exploran las diferencias de condiciones entre mujeres indígenas y mestizas en situación de reclusión, principalmente en recintos estatales mixtos⁷, ya que las desigualdades que se generan hacia el primer sector parecen ser más evidentes por una triple vulneración. Pese a esto, no hay que ignorar que en ambos casos los procesos de socialización de las mujeres son intervenidos por los sistemas penales y muchos otros factores internos desde su condición de “criminales”. Resultando esto en el desarrollo de diversas estrategias de sobrevivencia con las cuales las mujeres de ambos tipos se deben adaptar a sus nuevas vidas.

Así, las estrategias de sobrevivencia en este trabajo, han sido definidas desde una perspectiva social, entendiéndolas como: Acciones con las que se persigue un beneficio



individual, pero para lograrlo, el individuo suele apoyarse de otros sujetos. Para ser sobreviviente, la relación con los otros no es precisamente de trabajo en conjunto (al menos no con todos). Es por ello que, para lograr la elaboración del análisis comparativo en esta problemática, se han identificado siete principales tipos de estrategias que han de desarrollar las mujeres privadas de la libertad:

La primera es cuando los individuos hacen uso de la fuerza física para controlar y tener poder sobre los otros. La siguiente se trata de las habilidades que posee un individuo para imponer sentimientos de temor o miedo en los otros. La tercera estrategia de sobrevivencia es la posesión de carisma (desde una concepción muy weberiana), esto puede favorecer al sujeto carismático, pues con ello se promueve simpatía y seguridad.

Otra de las estrategias para sobrevivir se trata de la habilidad de convencimiento y persuasión, esto puede ser favorable para los individuos, pues puede llegar a convencer a convencer a sus “enemigos” de no atacarlo e incluso de que entre ellos mismos se vulneren. La siguiente se trata del camuflajearse, esto significa métodos para pasar desapercibidos ante el resto, esta es una herramienta importante, pues en varios de los casos estudiados se pudo localizar. Una sexta estrategia es hacer equipo con otros individuos o buscar el apoyo de otros grupos, muchas veces es más fácil vencer las adversidades conjuntando las habilidades de diferentes personas.

La última estrategia de sobrevivencia, también es muy importante, pues se trata de aquellas acciones que los individuos desarrollan en el ámbito económico para la generación de ingresos económicos. Esto para tener alimentos y productos de consumo diario. Además, dentro del sistema penitenciario es necesario poseer recursos para no ser agredidos o violentados.

Es bien sabido que la seguridad dentro de las cárceles no se juega en manos de las autoridades, precisamente, sino de los mismos internos y grupos que tienen el control dentro de estas instituciones. Los siete tipos de estrategias, si bien no mejoran la calidad de vida de los internos, sí favorecen en diferentes medidas de estos individuos. Cada sujeto ha de desarrollar diferentes tipos, según su condición de género, raza y clase. Lo que es parte de lo que se quiere analizar en esta investigación.

El análisis de este trabajo se encuentra aún en desarrollo, pero se han logrado identificar algunos de los aspectos de interés. Este estudio se aborda, inicialmente, desde las condiciones compartidas por las mujeres: género y clase social. Y en segundo lugar se



destaca la diferenciación por condición racial dentro de un entorno carcelario en donde según la CNDH, la infraestructura, la organización y funcionamiento giran en torno a las necesidades de la población mestiza masculina y no de las mujeres⁸, mucho menos de mujeres indígenas.

Esta investigación se focaliza en las distinciones que se generan en los procesos de socialización entre mujeres indígenas y mestizas encarceladas en el Centro Penitenciario y de Reinserción Social (CPRS) “Santiaguito”, Almoloya de Juárez, Estado de México, pues el hecho de ser mujeres y en su mayoría pobres, las hace vivir situaciones con marcadas disparidades. Sin embargo, dentro del marco comparativo propuesto, se destaca el tema de la racialidad, ya que se piensa que no es lo mismo ser mujer mestiza, saber leer y escribir, ser hablante y oyente del español a ser indígena, analfabeta y no entender español (en muchos de los casos, no en todos).

Metodología: ¿Cómo entrar a “Santiaguito” y convivir con los internos?

Realizar una investigación dentro de instituciones carcelarias no es una labor sencilla. Antes que nada, hay que prepararse mentalmente, ya que es seguro que como investigadores nos topemos con muchos obstáculos, si es que pretendemos hacer un estudio cualitativo, ya que, una vez que hayamos planteado el problema, lo ideal es tener acceso en un recinto carcelario para realizar el trabajo de campo pertinente, pero ¿cómo se le hace para conseguir este acercamiento?

Bien, para entrar a las cárceles mexicanas, se requiere de mucha paciencia y perseverancia, ya que no es una situación fácil y es muy probable que no se logre en el primer intento y, seguramente, habrá que “tocar muchas puertas”. Es por ello, que hay que desarrollar bien las estrategias con las que se buscará el ingreso. Si se quiere tener una entrada formal, hay que conocer los requerimientos que las autoridades requieren para conceder permisos a estudiantes, académicos e investigadores.

En “Santiaguito”, el Gobierno del Estado de México, solicita actividades para “capacitar” a personas en situación de reclusión, por lo que la vía para ingresar debe ser ofreciendo algún servicio. En el caso de esta investigación, la actividad propuesta fue un Taller para la elaboración de figuras con materiales reciclados. Con esta se pretende que los internos, puedan producir productos artesanales que, al venderlos, les generará un ingreso económico adicional.



La propuesta fue aceptada en este recinto, aunque cabe mencionar que en dos más en otros estados del país (Tlaxcala y Oaxaca), el acceso fue denegado. En el Estado de México, las autoridades ofrecieron participar solo con la población varonil y meses después con las mujeres que habitan el recinto. Este ofrecimiento, fue negociado, aceptando capacitar a la población de hombres, pero también a personas del área femenil.

Las autoridades dieron una respuesta favorable y concedieron el acceso, condicionando y limitando la interacción con los internos. Así, en estos recintos no está permitido ingresar con dispositivos digitales como teléfonos celulares, computadoras o grabadoras de voz, lo que complica y limita la recaudación de datos importantes. Además, en este caso, no fue concedido el permiso para realizar entrevistas a las y los actores, -pareciendo que las autoridades ocultan algo-. Es así que, en estudios como estos hay que recaudar información a la “antigua”; solo con una libreta y un lápiz o un bolígrafo en mano.

Tener una buena memoria, puede ser una gran ventaja, pues se logrará recaudar una mayor cantidad de información y detalles de interés para sustentar y dar vida a la investigación. En este caso, fue posible hacer un buen trabajo etnográfico y observación no participante, lo que benefició conocer un poco mejor el entorno.

Por otro lado, durante la convivencia e interacción con las personas privadas de la libertad, fue posible entablar algunas conversaciones informales, en las que se lanzaron algunas preguntas clave que favorecieron la obtención de testimonios más o menos amplios de viva voz de los actores. Para hacer esto posible, hay que procurar entablar una buena relación con los internos, hay que ganar su confianza y ser empáticos, procurando que no se pierda la relación de respeto. Logrado esto, ¿qué es lo que se obtuvo y qué se ha hecho con el material?

Mujeres indígenas y mestizas en “Santiaguito”, Estado de México

Es preciso conocer los aspectos generales del recinto visitado. Es así que, la población total de personas privadas de la libertad en “Santiaguito” es de 3,591, de las cuales solo 343 son mujeres y el otro tanto se trata de varones. Ahora bien, del total de mujeres solo se tienen contabilizadas 4 indígenas hasta 2018 y, actualmente, quedan únicamente 3. Una de estas actoras fue puesta en libertad en febrero de 2019 después de permanecer 11 años en prisión. Comenzar hablando de estos detalles es indispensable, ya que desde ello es que se comienzan a identificar los primeros tipos de desigualdades que se derivan por condición de género en este recinto (SSPEDOMEX, 2019).



Al respecto, organismos como la CNDH, han señalado en diferentes informes y análisis del sistema penitenciario (2018), que la distribución de los espacios en las cárceles mixtas es marcadamente desigual. Esto es un hecho que, al realizar trabajo de campo, es totalmente evidente. “Santiaguito” es un recinto muy amplio, las autoridades del Estado de México lo consideran una de las 3 cárceles Estatales más grandes de la demarcación. Sin embargo, cuando se está dentro, lo primero que salta a la vista es que al menos el 70% del espacio es ocupado por la población varonil.

Esto, según las autoridades, es fácil de justificar, pues existe un mayor número de hombres retenidos en este lugar, mientras que las cifras representadas por mujeres son inferiores. Es desde aquí que, el primer cuestionamiento es ¿A “Santiaguito” realmente se le puede considerar un recinto MIXTO o más bien, es una cárcel varonil con un anexo para mujeres?, al parecer, es más preciso mirarlo de esta de esta segunda manera.

Pero el espacio no es lo único que permea las diferencias sexo-genéricas, las labores que realizan los internos se encuentran estigmatizadas: las que son propias de mujeres y las que son para hombres. En el caso de las segundas, vemos trabajos de herrería, pintura, electricidad, carpintería e incluso, actividades industriales. Trabajos como los mencionados son los que generan mayores ingresos económicos para quienes las ejercen, o sea, la población varonil. Esto no significa que sean correctamente remunerados, pero sí se beneficia más a esta población.

En el caso de las actividades para mujeres, tenemos: tejido y bordado; manualidades con fommy, reciclaje de materiales como botellas de pet y atención de las tienditas de abarrotes. Lo producido por estas mujeres en estas labores no les generan muchos ingresos, ni siquiera lo suficiente para vivir al día, por lo que, desde este aspecto, se desarrolla una de las primeras estrategias de sobrevivencia, dadas en el ámbito económico-social. Tanto las mujeres indígenas como las mestizas realizan productos o servicios que venden, ya sea en su área con las demás internas, en la varonil o a las personas que acuden a visita los fines de semana.

Es así que, dentro de las instalaciones de “Santiaguito”, en el área femenil, justo afuera de las celdas, vemos a muchas mujeres cocinando diferentes platillos o haciendo tortillas a mano para su venta. Algunas otras, se alquilan para lavar la ropa de otros internos o internas, o hacer labores que otros no desean hacer. En tanto a esto, hay marcadas diferencias entre los tipos de mujeres. Por ejemplo, las mujeres indígenas, como en muchos ámbitos de la sociedad, puede percibirse que trabajan aún más. Dos de las



entrevistadas, señalaron que en su día a día producen muchos productos artesanales, como carpetas tejidas, bolsas y, además, los fines de semana preparan alimentos como tamales para su venta durante los horarios de visita.

Por otro lado, al menos cinco casos de mujeres mestizas dijeron que ellas solo elaboran productos de consumo y los venden a ciertos grupos de varones. Lo que se vende del área femenil a la varonil es comercializado por conducto de intermediarios que transitan por ambas áreas, en este caso, el personal de guardia y custodia. Pero esto no lo realizan como favores, sino que les cobran a las internas una comisión, lo que reduce el ingreso de estas mujeres. Algunas otras solo participan en las actividades que brinda la institución, recibiendo poco ingreso y conformándose con esto. Las indígenas no se conforman, señalaron el deseo de poder tener una mejor calidad de vida.

Así, hablando de mujeres indígenas, tal vez nazca la incertidumbre de saber cómo es su vida dentro del penal, debido a sus usos y costumbres, lengua e incluso nivel de estudios. Pues bien, en dos de los casos participes en esta investigación, ellas han estado privadas de la libertad; una por 15 años con una sentencia de 22 años. La otra tiene 19 años presa de una sentencia de 42. Ambas acusadas por el delito de secuestro, en complicidad con sus parejas.

La narración de ambas mujeres tiene muchas coincidencias, las dos son indígenas nahuas del estado de Oaxaca, México. Cuando fueron reclusas, no sabían leer ni escribir, hablaban nahua y aunque sí dominaban un poco el español, no tenían fluidez y no lo comprendían del todo. Fue dentro de la cárcel cuando comenzaron a subyugar este idioma. Además, asisten con frecuencia a la escuela y ya saben leer y escribir. Por lo que han puesto de lado lo interiorizado desde su comunidad.

Esta situación las ha llevado a que dejen de definirse como indígenas. Una de ellas dice: “cuando me encerraron yo era indígena, pero ahorita ya no, porque ya sé leer y escribir, ya hablo puro español. Entonces, yo ya no soy indígena”. Esto resulta muy interesante, porque al parecer el hecho de estar reclusa le ha creado modificaciones en su proceso de socialización. Pareciera, pues, que se encuentra en un nuevo proceso, uno que vagamente podemos denominar “desindianización”.

En este sentido, se considera que ese proceso no es, así como tal, una completa separación del ser indígena, pues no se ha borrado de sus mentes todo aquello adquirido durante las dos primeras etapas de socialización (primaria y secundaria) vividas en su



comunidad desde su nacimiento. Sin embargo, podemos hablar de una adaptación al entorno, lo que más bien pasaría a ser una estrategia de sobrevivencia del tipo “camuflaje”. Si estas mujeres se expresan, actúan e interactúan como las mestizas, han de pasar desapercibidas, evitando actitudes violentas como burlas, maltratos simbólicos y hasta violencia física.

Por otro lado, en el caso de las mestizas, no se encontraron situaciones como estas, pues la mayoría de las participantes desde antes de su ingreso ya hablan español, saben leer y escribir, y por ello, no ven tan alterados sus procesos de socialización. Empero, en estos casos, también encontramos el camuflaje, pero de un modo distinto; en el hecho de limitar su interacción con otras internas, principalmente con aquellas que ejercen un mayor poder y violencia.

En esta situación, no todas las mujeres hacen uso de esta estrategia para sobrevivir. Durante el trabajo de campo, se descubrió que un factor importante es la condición generacional de las mujeres. Son las de la tercera edad, las que procuran pasar desapercibidas del resto. En un caso específico, una mujer de 84 años narra haber sido agredida de diferentes maneras desde que ingresó a “Santiaguito”. En repetidas ocasiones, recibe insultos que hacen referencia a su edad “Pinche ruca, aquí no me subas tus cosas, toda la celda es mía. Si quieres pon tus cosas en ese rincón, pero aquí no” –narra la mujer, recordando las agresiones que ha vivido.

Reflexiones finales

Al ser este un tema que se encuentra en proceso y además que está bajo constantes cambios, no es posible concluirlo en esta ocasión. Sin embargo, es preciso, en este espacio, mencionar que las estrategias de sobrevivencia identificadas en líneas previas, no son las únicas desarrolladas por las mujeres privadas de la libertad en este recinto. Se identifican otros casos en los que mujeres mestizas jóvenes, consiguen pareja del área varonil y con esto se ven “beneficiadas” dentro de la institución. Éstas consideran que es una manera más sencilla de reunir mayores ingresos económicos, además de que el hecho de que el resto de mujeres sepan que tiene una pareja, limita las actitudes de violencia.

En otros casos de mestizas con mejor posición económica, pretenden ganar el respeto y admiración de otros grupos, con base al pago de dinero por su “seguridad”. Podemos hablar de corrupción, pues el pago no solo es para otras internas, sino para autoridades internas de “Santiaguito”. Sin duda alguna, las distinciones de género, clase social y



raza, sí implican una marcada diferencia en la manera de vivir dentro de las instituciones del sistema penitenciario mexicano.

Una triple opresión, puede ser determinante del grado de castigo que las sujetas tendrán que enfrentar. Los derechos no son equitativos e iguales, se “aseguran” solo para unos cuantos, y otros quedan desfavorecidos; ya sea por el color de piel, por la lengua, por lo material y económico que se posee o no. Dentro de las cárceles, el castigo no solo proviene de las autoridades, sino desde la misma población, lo que hará que el fin individual sea el sobrevivir. Esto, cabe decir, que no es más que el reflejo de lo que pasa en nuestras sociedades y en lo mucho que tenemos que atender.

Notas

¹ Centro Integral Contra las Adicciones. Programa en el que se atiende a varones en situación de reclusión que presentan serios problemas de adicción a las drogas y alcoholismo (Toxicómanos). Los participantes son confinados y alejados totalmente del resto de los presos. En este sitio los internos deben cumplir con diversas actividades que favorezcan la reinserción social, distrayéndolos y alejándolos de la necesidad de consumir drogas o bebidas alcohólicas. Las actividades que se realizan aquí vienen de parte de las áreas de psicología, formación educativa y del Departamento de Industria Penitenciaria y Promoción del Empleo (área Laboral).

² Ámbito espacial de validez y sanción de las normas de las entidades federativas. Véase:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/glosario/default.aspx?t=mvio16&e=00&i=>

³ Ámbito espacial de validez y sanción de las normas generales de aplicación en todo el país. Véase: <https://bit.ly/3ICU6Tz>

⁴ ROMÁN, José, 2017. Abandono y discriminación marcan la estancia de mujeres en cárceles mexicanas. La Jornada en línea. México. Disponible en: <https://bit.ly/30XwdOX>

⁵ Véase: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=121> , Consultado: 23 de febrero de 2017

⁶ Véase: <https://bit.ly/3nQyO7d>

⁷ Cárceles acondicionadas para alojar a hombres y mujeres en situación de reclusión.

⁸ Véase: <https://expansion.mx/nacional/2013/06/26/mujeres-recluidas-en-mexico-pade-cen-hacinamiento-y-discriminacion-cndh>



Bibliografía

Animal Político. (14 de noviembre de 2013). Mujeres indígenas acusadas de secuestrar policías sólo tendrán justicia 'a medias'. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2013/11/mujeres-indigenas-acusadas-de-secuestrar-policias-solo-tendran-justicia-medias/>

CNDH México. (2018). Informe Anual de Actividades 2018. Recuperado de <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=121>

Foucault, M. (1975). Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión. México: Siglo XXI.

Durkheim, E. (1899-1900). Dos Leyes de la Evolución Penal. En *Journal Sociologique* (71-90). Francia.

Román, J. (2017). Abandono y discriminación marcan la estancia de mujeres en cárceles mexicanas. México: la Jornada.

Salinas, C. (2014). Las Cárceles de mujeres en México: espacios de opresión patriarcal. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

SSPEDOMEX. (marzo de 2019). Datos enviados a correo personal. México



Segurança Pública e População em Situação de Rua: Desafios políticos, ontológicos, epistêmicos e pedagógicos.

Claudia Cristina Ferreira Carvalho

Resumo

Pretende-se apresentar os resultados da pesquisa intitulada: Segurança Pública e População em Situação de Rua: desafios políticos, ontológicos, epistêmicos e pedagógicos; Tratou-se de pesquisa de campo, abordagem quantitativa qualitativa realizada por meio de grupos de focos financiados pelo PNUD / SENASP, realizada em três capitais brasileiras, Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, Belém, capital do Pará e São Luís, capital do Maranhão. As pessoas envolvidas foram os/as agentes de segurança pública: Policiais Militares, Civis, Bombeiros Militares, Guarda Municipal e a População em situação de rua e aquelas que vivem do trabalho exercido na rua, nesse caso, as mulheres e travestis profissionais de sexo. A complexidade do estudo, circulei em torno de dois principais objetivos: a) Compreender o quadro relacional entre a população em situação / condição de rua e os agentes de segurança pública, com ênfase nas percepções e experiências que esta população em situação / condição de rua em relação aos profissionais de segurança pública, em termos de abordagem, orientação, tratamento e violência; b) Compreender como, agentes de segurança pública veem a população de rua, como são executados como abordagens, procedimentos de atendimento, orientações e encaminhamentos para serviços sociais.

Palabras clave

População em Situação de Rua; Segurança Pública; Exclusão abissal; Epistemologias do Sul.

Introdução

“Não há justiça social sem justiça cognitiva”, premissa teórica de Boaventura de Sousa Santos (2014, p.133), segunda a qual, faz refletir que a expansão colonial-imperialista, o heteropatriarcado e a globalização capitalista continuam a operar como ato político, epistêmico, social e cultural gerindo e gerenciando formas de desigualdades injustas, discriminações e exclusões radicais. E, neste sentido, que se aproxima do entendimento pedagógico de Paulo Freire (1972), de que é necessário a pedagogia do/a oprimido/a para pensar outras geopolíticas do conhecimento imprescindíveis dentro das lutas



emancipatórias de libertação política e ontológica, políticos, ontológicos, epistêmicos e pedagógicos- foi realizada por meio de financiamentos do Programa das Nações Unidas/PNUD, através da Secretaria Nacional/ SENASP/Brasil, desenvolvida em três capitais brasileiras, Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, Belém, capital do Pará e São Luís, capital do Maranhão. Envolveu os/as agentes de segurança pública: Policiais Militares, Civis, Bombeiros Militares, Guarda Municipal e a População em situação de rua e aquelas que vivem do trabalho exercido na rua, nesse caso, as mulheres e travestis profissionais de sexo.

Seja na perspectiva das Epistemologias do Sul (Santos, 2010) e/ou na Pedagogia do Oprimido (Freire, 1972), o estudo objetivou, de um lado, compreender o quadro relacional entre a população em situação / condição de rua e os agentes de segurança pública, com ênfase nas percepções e experiências que esta população em situação / condição de rua em relação aos profissionais de segurança pública, em termos de abordagem, orientação, tratamento e violência; E, de outro, compreender como, agentes de segurança pública veem a população de rua, como são executados como abordagens, procedimentos de atendimento, orientações e encaminhamentos para serviços sociais.

Demarcam essa posição charlena, como um espelho refletiu a plurivocalidade dos/as envolvidos, o pluriverso de atributos produzidos pelas lógicas de opressão manifestas no sistema-mundo centrado nos privilégios hegemônicos dos países de primeiro mundo. Para além, revelou a pluralidade das existências humanas, a diversidade ontológica em que a humanidade, a (sub) humanização e (sub)alternização são postas em diferentes geografias, os modos como sofrem os efeitos produzidas pelas desigualdades injustas no corpo, na memória e em suas identidades.

O estudo reflete a existência de duas posições como um espelho invertido, ao mesmo tempo, unidos em semelhanças e diferenças, num conjunto enviesado, entrelaçado de um mesmo universo que são as ruas das cidades. A rua expressa a fronteira física e simbólica em que ambos [os/as agentes policiais e Pop-Rua) se vêem os/as outros/as, e os outros entre si; e vice-versa. Se de um lado, há pessoas representadas com a hipervisibilidade-ameaçadora justificando a sua retirada das ruas pela via da higienização-violenta, de outro, descobre-se que há invisibilidade-negada das estruturas de poder desigual que naturaliza as lógicas que violentam essas mesmas populações.



Dito em outros termos, os/as agentes de segurança é estruturado pela disjunção da representação dos/as outros/as ausentes [população em situação de rua]. Esses agentes, ao olharem para os/as outros/as em condição de rua, reproduzem em atos, linguagens, palavras e práticas as densidades das violências, tornam possível a existência, não em abstrato, mas concretamente situadas, nas ruas, becos, praças, avenidas e destroços urbanos das cidades, a diferenciação do valor humano para quem habita as “zonas do não-ser” (Fanon, 1975, Santos, 2017).

Dê sua vez, as experiências daquelas pessoas mergulhadas em abismos de exclusão radical, desenham o quanto estão presas nas correntes forjadas pelo projeto colonial, pelo imperialista neoliberal e, não menos relevante e perverso o heteropatriarcado. Ao mesmo tempo, suas epistemologias e pedagogias de resistências, testemunham a diversidade das lutas pela dignidade humana. Refletem estruturas sociais, política e econômicas, profundamente, afetadas pela redefinição da geopolítica da precarização do Estado-Providência pela imposição imperialismo das reformas impostas pelos países centrais aos países periféricos e semiperiféricos.

Nessa conjuntura, ao vincularem a globalização política e a globalização econômica capitalista, as políticas de segurança pública, seus agentes têm servido como instrumento à assimilação e à incorporação do apartheid social pela via do asseveramento do fascismo social, da polarização da insegurança, da proliferação da violência, e do fortalecimento da necropolítica como ordenamento de uma dada governamentalidade, redefinidas pela cooptação e pela imposição do poder bélico, através do uso excessivo da força pelo Estado através dos/as seus agentes que nada fazem para diminuir a precarização do bem-estar social, acentuado pelas privatizações de bens e serviços públicos.

Justificativa para o problema

A violência é algo naturalizada como o poder oficial que tem os/as agentes públicos de infringirem, ainda que ilegítima, sofrimentos sistêmicos sob os corpos e as consciências, seja de quem as práticas ou de quem as sofrem, logicamente afetam diferentemente algozes e vítimas. As vítimas são facilmente transformadas pelos seus algozes, os supostos salvadores da ordem e do progresso, em culpadas da sua própria destruição. E, como isso, silenciar no espelho das realidades sociais, o reflexo e as mãos que naturalizam os efeitos do vidro das distorções discretas e, o que é mais grave, as distorções passam a ser o formato mentiroso de um espelho que faz dos “eu(s)”



outros/as sub (humanizados/as - pessoas em condição de rua - o formato disforme da sua falha ontológica como ordem aceita.

Um espelho a revelar o quanto a democracia brasileira sempre esteve na UTI e, isso expressa os efeitos na vida social de uma parcela significativa da população-marginalizadas-, de como o receituário transnacionais imperialistas neoliberais tem sido imposto aos países periféricos e semiperiféricos pelos países centrais. A soberania do Estado democrático de direito, as transformações sociais que o regulam, deixaram de construir um regime político centrado na promoção da superação das injustas desigualdades o bem estar social para todos; para centrar-se na idéia de que a sua governamentalidade deva refletir os interesses do capitalismo como a acumulação infinita e do neocolonialismo e, assim desencadear os regimes políticos que agravam a precarização da vida, o colonialismo interno e da violência heteropatriarcal.

Metodologia

Esta pesquisa se insere na abordagem qualitativa por buscar descrever e compreender um fenômeno da vida social: a relação entre os agentes e instituições de segurança pública e a população em situação de rua, amarrada às percepções que esses sujeitos têm de suas vivências e experiências, uns nas relações com os outros, notadamente os sentidos que conferem a elas. No entanto, partimos da compreensão, de Denzin e Lincoln (2006) de que não existe uma janela transparente de acesso à vida íntima de um indivíduo, qualquer olhar será sempre filtrado pelas lentes da linguagem, das teorias e das epistemologias dos/das próprios (as) pesquisadoras (es). Os procedimentos adotados foram:

Grupo Focal

Os Grupos Focais (GF) são grupos de discussão que dialogam sobre um tema particular, ao receberem estímulos apropriados para o debate, por meio de perguntas. Essa técnica distingue-se por suas características próprias, principalmente, pelo processo de interação grupal. Alguns autores/as recomendam que o Grupo Focal seja composto por um número variável entre 7 (sete) a 12 (doze) participantes, ressaltando-se que a formação do GF é intencional: pretende-se que haja pelo menos um ponto de semelhança entre os participantes (Ressel et al. 2008). No caso desta pesquisa os GFs foram organizados levando em consideração as afinidades institucionais, funcionais



hierárquicas e de condição e situação das pessoas que os compunham. Foram também respeitados os limites de integrantes, entre sete e doze participantes por GF.

Entrevistas individuais

As entrevistas individuais foram empreendidas com integrantes daqueles coletivos que não tinham possibilidade de se reunir em número requerido pelo Grupo Focal (mínimo sete e máximo de doze participantes), como no caso das prostitutas, travestis, gestores de Centros de Referências de Atendimento às Populações de Rua-Centros POP, entre outros.

Os/as sujeitos da pesquisa correspondem a dois grupos identitários distintos: de um lado, as identidades institucionais, representadas pelos agentes de Segurança Pública, nesse caso, incluídos a Polícia Militar (PM), a Polícia Judiciária Civil (PJC), o Corpo de Bombeiros Militar (CBM) e a Guarda Municipal (no caso de Belém-PA) e, de outro, as identidades subalternizadas das população em situação de rua, entendida como os que vivem nela e os que vivem da rua, condição atravessada por complexos de interseccionalidades de classe, gênero, sexualidades e etnicidades.

Ao todo, foram entrevistadas 162 pessoas atentando à pluralidade de idades, homens e mulheres, raça e diversidade sexual.

Resultados discussões

Dentre alguns discussões suscitada pelo estudo pode ser observado em quatro aspectos: primeiro, os efeitos do uso da “violência direta, estrutural e simbólica” (Galtung, 1998), pela via dos agentes de segurança pública, ora pela militarização como forma de resolução/ mediação de conflitos, ora pela precarização do acesso a política de segurança para quem necessita dela, demonstra os efeitos da contração do Estado-Providência e a expansão da exclusão social, no modo de apartheid social, no uso da “necropolítica” (Mbembe, 2011 como ordem legítima de quem tem o poder decisória [político] de infligir a outros/as sofrimentos sistemáticos. A violência é o fio que regula a tensão entre reconhecimento e emancipação.



Segundo, indica como os modos como operam as “linhas abissais” (Santos, 2007), revela a racionalidade política brasileira onde a polícia é a técnica que “define a natureza dos objetos da atividade racional do Estado, define a natureza dos objetivos que ele persegue, a forma geral dos instrumentos que ele emprega” (Castro, 2009, p. 379). É o aparato técnico de governo próprio do Estado. Como nessa lógica a polícia busca o esplendor e a ornamentação da cidade, talvez o higienismo histórico praticado de maneira violenta em desfavor da população em situação de rua, numa perspectiva utilitária, tenha como resultado a cristalização não só dessa visão abissal impregnada na definição do papel da polícia, como também de suas práticas cotidianas como exteriorização de disposições incorporadas.

A face abissal da cidade concilia em desequilíbrio e em co-presença a ambivalência da distribuição desigual de poder, expressa na materialidade da (des)territorialização dos direitos à cidade aos seus cidadãos/as em sua expressão de cidadania. O viver na rua é marcado por diferenças inerentes aos distintos lugares de uma cartografia urbana cindida numa linha física e simbólica abissal entre o centro e a periferia que define *quem* pode estar, ficar ou viver nessa geografia. Ela [a periferia] comporta a zona fronteira entre a vida nua [exclusões radicais] e a vida segura do centro, desenhada conforme uma escala de representação cujas dimensões são arbitrárias e resultadas da aplicação de violências civilizatórias produzidas por uma geopolítica irradiada de um centro regulador de exclusões. Terceiro, mesmo as populações em condição de rua residirem em condições de exclusão radical, reivindicaram a criação de estratégias e recomendações necessárias à formulação de políticas públicas nacionalmente articuladas para essa parcela da população em todos os níveis. Um das ações resultou na formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua- POPs e, em seu interior a criação dos Centros de Referência de Atendimento das Populações em Situação de Rua- Centros POPs, voltado, obrigatoriamente, para Serviço de Atendimento Especializado para as Pessoas em Situação de Rua.

Em seus lugares de anunciação, durante o I Encontro Nacional sobre a Pop, subsidiado pelas Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), as pessoas em condição de rua deram o tom das reivindicações necessárias à promoção da justiça social, uma justiça que deve caminhar par a par com o direito corporizado, com um ethos mais amplo e focado na redistribuição [material, simbólica, social e política] e no reconhecimento centrado no princípio da igualdade em contraponto à distribuição desigual. Podemos mencionar, por exemplo, as denúncias feitas a respeito das mortes brutais, as



agressões, as chacinas e extermínios, os espancamentos, as retiradas dos seus pertences, os jatos de água, as coações, as agressões verbais, as detenções por vadiagem, os impedimentos de acessarem serviços públicos, as expulsões das regiões centrais das cidades, os cadastramentos e abrigo obrigatórios, as apreensões de documentos, os não atendimento pelo SAMU, a criminalização da situação de rua, a exclusão do acesso aos serviços oferecidos pelas políticas sociais, muitas vezes justificados pela ausência de documentos de identificação pessoal exigidos nos formulários de serviços públicos.

Conclusões ou reflexões finais

A política das cidades se revela pela via de duas ordens de justiça: há um centro que se projeta como lugar de residência das sociabilidades metropolitanas, assumidamente, expressando a hegemonia dos/as representáveis, composto pelo fluxo de pessoas que assumem o papel de controladoras do Estado e que, por vezes, transitam entre a legalidade e a ilegalidade. De outra, a periferia invisibilizada e sobre onde incide a coerção típica do imperialismo tradicional liberal, lugar onde a governamentalidade é constituída pelo vazio institucional, pela turbulência, pela hipervisibilidade ameaçadora e pela camuflagem da condição de exclusão sócio-econômico e das sociabilidades coloniais, pelo exercício bélico do direito de matar assumido pelo Estado e refletido na ausência de políticas públicas de base, como saneamento, saúde, educação, lazer, cultura e, mesmo, segurança pública.

As luzes neoliberais maximizam as condições de produção do poder que têm os urbanistas, os chefes de polícias, os administradores e os legisladores das cidades que, sedentos pela objetificação do poder, fazem de tudo para se verem refletidos nos espaços públicos de circulação, convivência e convivialidade. Num jogo de luzes e sombras, as latitudes e longitude dos espaços das ruas, becos e avenidas, escondem a minimização da proteção social, do direito, do acesso à justiça social e da inclusão social.

Obviamente que essa sombra projetada regula a desigualdade de escala, de projeção e de representação social da cartografia da rua, há uma fronteira que separa desproporcionalmente a igualdade formal do direito e a igualdade real da aplicação desse direito para todos/as como justiça social. E isso tem implicações sociopolíticas, tendo em conta que não há cidades capitalistas sem fronteiras abissais, reguladas por políticas estruturais e que têm como “consenso” social que a melhor forma de resolução



de conflitos é o uso da coerção disciplinar, sustentada no discurso de lei e ordem, ou seja, evoca-se o mito da eficácia da violência como o manto que recobre atos ilegais e os transformam em atos legalizados pseudo-legítimos.

Nessa conjuntura, pensar a relação entre os agentes de segurança pública e a população em situação de rua é como pensar uma cartografia de um mapa que tem um centro que funciona como posição privilegiada e uma periferia na qual o espólio residual da sociedade é despejado, o lugar do despojo do espaço, o “quarto de despejo” (Jesus, 1960), o lugar do lixo social onde pessoas são relegadas à mais vil precariedade da vida. Por sua vez, no âmbito da simbolização, que é o terceiro grande mecanismo utilizado nos mapas para representar o território, é compreendido como elemento do mapa onde se lê ou se vê a representação/distorção da realidade, onde a periferia só poderá ser representada como a metáfora do vazio colonial, como corpos vulneráveis a toda sorte de coisificação, de brutalização, do extermínio, corpos desnudos da sua condição de humanos.

A escala, a projeção e a simbolização/representação da condição de rua são factuais às pessoas que nela habitam e estão situadas numa subjetividade de fronteira, entre o humano e o (sub)humano; entre o representável e o não-representável, entre o viver e o morrer. Residir nas ruas é ter uma existência de *quem* só poderá ser representado/a na cartografia do direito e do conhecimento em pequena escala, ou ainda, como ausência de projeção, definida por *quem* tem o direito e o poder discursivo e político da representação e de se representar. A projeção de escalas, nesse caso, será a expressão de um campo de tensão de desigualdades entre aqueles/a que se imaginam centro [medida de todas as coisas] e a periferia [as margens de quem se imagina centro].

Mas, é preciso reconhecer que, mesmo em condição de abissalidade, essas pessoas em situação/ condição de rua, para além da escala e da projeção da cartografia dos seus sofrimentos, experimentam fluidez em suas relações sociais através das quais exploram as potencialidades emancipatórias, as mesmas que lhes permitem viver e recriar novas subjetividades do Sul de re-existências que caminham na direção da emancipação e justiça social.

Nessa conjuntura, reafirmamos que as Epistemologias do Sul são a ferramenta teórica que mobilizamos para olhar por cima da linha abissal, não apenas para denunciar os seus processos de exclusão radical em uma sociedade desigual, como também, para visibilizar o desperdício das ricas experiências e caminhar na direção da construção de



outros mapas de dignidade humana. E isso, implicou-nos a perscrutar as formas, os ângulos e as direções dos espaços e como são representadas nos mapas sociais da rua as subjetividades do Sul que vivem na fronteira do sofrimento humano.

Referências bibliográficas

Araujo, Sara. (2016) O primado do direito a as exclusões abissais: reconstruir velhos conceitos, desafiar o cânone. Dossiê Temático de Sociologias, Porto Alegre, ano 18, no 43, set/dez, p. 88-115.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2008.

Butler, Judith. (2011). Vida precária. Trad. Angelo Marcelo Vasco. Dossiê Diferenças e (des)Igualdades. Contemporânea, n. 1, p. 13-33.

Enloe, Cynthia. (2014) Understanding Militarism, Militarization, and the Linkages with Globalization. In: Gender and Militarism Analyzing the Links to Strategize for Peace. Women Peacemakers Program. [S.l.]: Action Pack.

Fanon, Frantz (1975?). Os condenados da Terra. Lisboa: ULMEIRO.

Freire, Paulo. (1968). Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

Galtung, Johan. (1998) Tras La violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia. España: Gernika Gogoratuz, 1998.

Jobard, Fabien (2011). Abusos policiales. La fuerza pública y sus usos. 1. ed. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Mbembe, Achile. (2011). Necropolítica: seguido de sobre el gobierno privado indireto. Tradução Elisabeth Falomir Archambault. Espanha: Editora Melusina.

Rondon Filho, Edson Benedito (2018). A polícia militar sob a lupa da investigação científica. In: Nummer, Fernanda Valli; FRANÇA, Fábio Gomes de. Olhares sobre a Polícia Militar: Questões Metodológicas. Belém-PA: GAPTA/UFPA.

Santos, Boaventura de Sousa. (Org.). (1999). Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. Porto: Ed. Afrontamentos, 1999.



(2013). *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. 8. ed. São Paulo: Cortez.

(2010) *A Gramática do Tempo: Para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez.

(2007). Para Além do Pensamento Abissal: as linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos*, n. 79, p. 71-94, nov. 2007.



Extensão universitária: As contribuições na educação das crianças da comunidade do bairro Liberdade I, Teixeira de Freitas.

Olga Suely Soares de Souza¹

Resumo

A extensão universitária é uma temática que se incorporou, de forma destacada, nos debates e discussões acadêmicas, sobretudo por volta de 1980. No contexto da abertura política, os segmentos constitutivos da sociedade, em especial, a universidade, enfatizaram a discussão sobre essa instituição, seu papel e a sua relação com a população. Assim, o presente trabalho tem como objetivo apresentar a proposta de extensão orgânica, emancipatória, que possibilita a socialização do conhecimento no processo de ensino e aprendizagem das crianças da comunidade do bairro Liberdade I em Teixeira de Freitas. Dessa forma, pretendemos mostrar prática educativa do projeto de extensão Cidadania/Liberdade no que diz respeito às ações voltadas para as crianças. A metodologia utilizada é o estudo de caso. O trabalho que ora apresentamos é uma tentativa de explicitar como a universidade, por meio da extensão, poderá contribuir para com as comunidades, as crianças, trocando saberes e experiências.

Palavras chave

Extensão; Brincar; Criança; Emancipação.

Introdução

A extensão universitária, como segmento do tripé acadêmico ensino, pesquisa e extensão, é o meio pelo qual a universidade vai cumprir, mais diretamente, sua função social. A reflexão sobre extensão suscitou muitas controvérsias e contradições com referência à sua função social. Repensar a extensão enquanto atividade acadêmica é realçá-la junto à pesquisa e ao ensino na produção e difusão do conhecimento científico.

Significa entendê-la não como mero apêndice universitário, mas como instrumento orgânico, emancipatório, que vai possibilitar a socialização do conhecimento, aí produzido e ensinado, para atender às camadas populares da sociedade. Ao mesmo tempo, ela permite uma interação com a sociedade, que, mesmo desprovida de conhecimento técnico-científico, é capaz de entender uma instituição de ensino superior, nas suas funções e papéis, pelo confronto com as situações concretas.

Este trabalho se constitui como uma iniciativa de apresentar a prática extensionista do projeto Cidadania/Liberdade, no tocante a educação das crianças. Apresentar também



de forma breve a compreensão da extensão da Universidade do Estado da Bahia e do Campus X em Teixeira de Freitas.

Fundamentação

Extensão na Universidade do Estado da Bahia

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) é uma universidade multicampi, uma administração complexa, com sede, em Salvador, interligando-se com os vários campi do interior do Estado. Esse modelo foi implantado pelo professor Dr. Edivaldo Boaventura, secretário de Educação do Estado da Bahia, em dois momentos (1970-71, 1983-1997). A UNEB está instalada na capital, Salvador e no interior do Estado, 29 Departamentos e 24 Campi.

A extensão na UNEB, em seus programas, projetos e atividades, é originária dos Departamentos, sob coordenação dos docentes, com a participação dos discentes. Programas, projetos e atividades oriundos das comunidades externas são vinculados ao gabinete da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX) e, para implementá-los, necessário se faz a participação dos professores, técnicos administrativos, alunos e ex-alunos da Universidade. Os recursos para financiamento da extensão são das empresas de economia mista, dos órgãos governamentais e não governamentais, das empresas privadas e das fundações. A Pró-Reitoria de Extensão assim define extensão:

[...] A Universidade do Estado da Bahia é uma instituição marcadamente extensionista na sua estrutura acadêmica, A Extensão, o Ensino, e a Pesquisa se colocam como tríade responsável pela sustentação política, ética, e histórica da Universidade. A Extensão universitária trabalha com o objetivo de cumprir a sua missão social de promoção humana. Processo Educativo, cultural e científico que articulado com o ensino e a pesquisa, de forma indissociável, potencializa a ação transformadora entre universidade e sociedade. (Universidade do Estado da Bahia, 2001, p.36-45).

Nessa perspectiva, os programas e os projetos estão na sua grande maioria, concentrados na área de educação.

A política de extensão adotada pela PROEX fundamenta-se na legislação nacional, que versa sobre educação: Lei nº 9.934/94, Plano Nacional de Extensão e Estatuto da Universidade. Norteia-se pelos seguintes princípios:

[...] difusão de saberes produzidos e sistematização de conhecimentos populares; potencialização do ensino e da pesquisa, objetivando a transformação social; superação



de desigualdades e exclusão social; participação efetiva no campo das relações sociais[...] (Universidade do Estado da Bahia, 2001, p.45)

Esses princípios são contemplados mediante a execução dos objetivos propostos pela PROEX, dentre esses se destaca: desenvolver ações extensionistas voltadas ao atendimento às necessidades sociais emergentes; e promover a interação da universidade com outros setores da sociedade. Partindo desses pressupostos institucionais criamos o projeto de extensão Cidadania/Liberdade.

A extensão e os processos educativos

A Universidade, em geral, está situada sob a égide do capitalismo global, o que não, necessariamente, significa a inclusão dos povos, dos excluídos aos incluídos. É nesse contexto que está inserida a UNEB, Campus X, em Teixeira de Freitas, na tentativa de derrubar os seus próprios limites, determinados pelos muros do Campus, através do ensino, da pesquisa e da extensão.

A Extensão no Campus X nasceu em 1988, com o projeto Alfabetização de Jovens e Adultos, fundamentada pela proposta teórica de Paulo Freire.

Os demais projetos de extensão voltados para a Educação Básica, para os Movimentos Sociais, para comunidade encontram-se em execução e também seguem os critérios legais instituídos pela Pró-Reitoria de Extensão. Desse modo, a experiência extensionista do Campus X a partir da configuração histórica foi determinante para a interlocução da universidade com a comunidade nos processos educativos: formais e não formais.

Dessa forma, cabe destacar o projeto de extensão Cidadania/Liberdade que vem sendo desenvolvido, desde 1996, no espaço geosocial, cujo bairro de ocupação é o Liberdade I, que se caracteriza como periférico na cidade de Teixeira de Freitas/BA. As camadas populares a quem destinamos os objetivos; os procedimentos educativos, a conquista de direitos e as formações.

No âmbito do projeto, se concretizam ações extensionistas já realizadas junto à comunidade durante esses anos, a saber: Curso de Formação Política e Organização comunitária, Alfabetização de Jovens e Adultos, Serviços Domésticos, Artesanato, Corte e Costura direcionados para as mulheres e os homens moradores do bairro. Nesse trabalho de forma especial evidenciamos os processos educativos desenvolvidos no ensino para as crianças no espaço não escolar.



A extensão, a educação e o brincar

A fase em que se determina de infância é de fundamental importância na história de vida dos seres humanos tanto para o desenvolvimento da estrutura física quanto psicológica e social.

A brincadeira está diretamente relacionada com o desenvolvimento das crianças e com os processos educativos desenvolvidos pelo projeto de extensão Cidadania/Liberdade. O brincar permite a criança a efetividade da relação social construída no grupo no qual ela participa. Assim, Sarmento afirma:

“brincar não é exclusivo das crianças, é próprio do homem é uma das suas atividades sociais mais significativas. Porém, as crianças brincam contínua e abnegadamente. Contrariamente aos adultos, entre brincar e fazer coisas sérias não há distinção, sendo o brincar muito que as crianças fazem de mais sério”, (Sarmento, 2003, p.15).

Ao brincarem, as crianças participantes do projeto Cidadania/Liberdade aprendem de forma lúdica e crítica, pois utilizamos a proposta teórica de Paulo Freire, considerando a realidade sociocultural e econômica das camadas populares presentes no bairro Liberdade.

Freire nos apresenta a “extensão como um processo de libertação e não de assistencialismo, de caridade, de doar ao necessitado, mas sim de trocas de saberes do científico com o popular” Freire (1975.p.20). É nessa perspectiva que desenvolvemos uma prática educativa, o ensino para as crianças, aplicando metodologias e atividades pedagógicas no campo da leitura e da escrita que possibilitam a aprendizagem considerando o contexto de vulnerabilidade em que as crianças vivem.

No projeto Cidadania/Liberdade é realizado um trabalho pedagógico voltado para a realidade das crianças. Elas escolhem as palavras geradoras, tais como: comida, biscoito, chocolate, brinquedo...para o estudo dos textos e produção das cartilhas e revistinhas em quadrinhos. Portanto, o brincar permitirá uma aprendizagem infantil em que as fases desse processo atingirão desempenhos diferentes, tanto pela interação com o grupo como pela imaginação e criatividade de cada criança.

Utilizamos, também, as metodologias de “contação de história”, apresentação artísticas, dramatizações e o estudo de poesia, que permitem, a cada uma das crianças, aprender de forma lúdica e prazerosa, bem como desenvolver suas potencialidades e criatividade.



Ne processo, inserimos elementos para que entendam as regras de comportamentos sociais e conheça os seus direitos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Destaca-se a importância dessas atividades para a compreensão dos textos estudados e da realidade das crianças, em especial na reprodução da história de vida de cada uma.

Segundo a proposta educativa de Freire, construímos o “Cantinho do Brincar”, pois brincando a criança experimenta, descobre, cria e estimula a curiosidade. Realizamos essa atividade em grupo, porque o brincar junto contribui para aumentar a afetividade entre elas e auxiliar nas relações sociais. A aprendizagem coletiva permite ao grupo exercitar o saber ouvir, falar, respeitar os espaços do outro e a desenvolver a solidariedade entre o grupo. O compromisso com o grupo se intensifica quando ensinamos que guardar e cuidar dos brinquedos é necessário para a conservação dos mesmos. Assim, o brincar se expressa como uma atividade própria da criança, para inter-relacionar com o grupo social e conseqüentemente, a socialização das crianças.

No ensino para as crianças, construímos e aplicamos a oficina de Educação Ambiental, cujo objetivo é sensibilizar, informar e orientar sobre temas relacionados ao meio ambiente. Essa atividade pedagógica realiza-se com a monitoria dos acadêmicos do curso de Ciências Biológicas. Possibilita a compreensão sobre o valor da natureza, destaca a importância das práticas socioambientais, sensibiliza-os(as) sobre a produção do lixo gerado por si e por seus familiares. Entendemos que essa prática contribuirá para o fortalecimento do vínculo das crianças com o meio ambiente.

Tendo em vista, as necessidades apresentadas pelas crianças no tocante ao aprendizado aplicam-se ainda outras metodologias de ensino: roda de conversas, filmes, jogos, oficinas de desenho, de pinturas, que contribuem para ampliar o conhecimento, com a emancipação humana, conquista de direitos, e de cidadania.

Metodologia

Nesta investigação, optamos por aplicar a pesquisa qualitativa, utilizando o estudo de caso, porque acreditamos que essa abordagem nos oferece elementos fundamentais para investigar, uma vez que nos permite um contato direto e prolongado com as crianças moradoras do bairro Liberdade I, localizado em Teixeira de Freitas/BA, grupo envolvido no estudo.



Procuramos, também, desenvolver o estudo de caso numa perspectiva de interação teoria-prática para a construção conceitual, a partir da relação entre os objetos empíricos e teóricos. Isso se deve à natureza da investigação qualitativa, que busca compreender a ideia de extensão universitária como uma práxis emancipatória superadora, referenciada em uma prática social constituída pelos sujeitos históricos participantes do projeto, em especial as crianças.

Desse modo, o objeto empírico do estudo ora proposto é o Projeto Cidadania Liberdade, tal qual aplicamos a compreensão de Yin (2005, p. 20): “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como: ciclos individuais, processos organizacionais e administrativos.”

Portanto, o estudo de caso nos permitiu este olhar: trazer para o campo científico as experiências e compreensões do mundo empírico que serão adicionadas às outras concepções acadêmicas sobre extensão universitária.

Resultados e discussões

Os resultados alcançados com a execução do projeto de extensão Cidadania/Liberdade, no tocante a educação das crianças, são revelados pelos participantes no cotidiano da realidade social em elas vivem.

Podemos medir quantitativamente esse aprendizado, mas no processo evolutivo da aprendizagem das crianças, na escrita, nos conhecimentos adquiridos, durante vinte e três anos de execução, nos permite afirmar que a extensão contribui diretamente com a melhoria da educação das crianças.

Essa busca constante de melhoria, de qualidade, no processo de formação educativa com vistas, à cidadania, à emancipação, à ação política do ato educativo perpassando a questão meramente disciplinar e caminhando pela interdisciplinaridade na execução do projeto Cidadania/Liberdade.

A instrumentação da educação, aqui mencionada, não é a instrução puramente técnica, repetida mecanicamente, mas é um processo educativo que se faz pela reflexão sobre o ser histórico, o homem no seu contexto. Freire, (1979, p.61) nos ensina que “[...] não há educação fora das sociedades humanas e não há homens isolados”. Por isso, essa



educação precisa dialogar sempre, da infância a vida adulta, considerar a realidade sociohistórica, dos educandos. A educação nos remete há pluralidade de relações com o mundo com a estrutura social que dão significados a vida e altera as relações sociais. Neste sentido, cabe ao intelectual orgânico, que faz essa escolha, contribuir com o momento histórico que está vivendo, e Freire (1979, p.54) nos adverte: “[...] o papel do trabalhador social que opta pela mudança, num momento histórico como este, não é propriamente o de criar mitos contrários, mas o de problematizar a realidade aos homens, proporcionar a desmitificação da realidade mitificada”.

Nessa percepção, o intelectual orgânico deverá ser humanista e também verdadeiro quanto mais real for sua ação e sua reflexão da realidade mais profunda será uma relação com os homens, com as crianças, com o meio.

Estas inter-relações ocorrem tanto com os seres sociais no coletivo como, individualmente, na interação com os grupos no processo de formação e de convivência social. Freire (1979, p.55) esclarece que, “[...] do ponto de vista filosófico, um ser ontologicamente é para si se transforma em si para o outro”.

Desse modo, as relações sociais se materializam na sociedade, provocando mudanças com a contribuição dos intelectuais orgânicos. Isso implica em comprometimento e necessidade de busca de novos aprendizados, de ampliação do conhecimento, para tentar encontrar caminhos teóricos e práticos que permitam provocar mudanças pela educação para as crianças. Dessa maneira, Freire nos apresenta a extensão como um processo de libertação de emancipação. Assim, afirma “[...] a ação de extensão se dá no domínio do humano e não do natural, o que equivale dizer que a extensão de seus conhecimentos e de suas técnicas se faz aos homens para que possam transformar melhor o mundo em que estão” (Freire, 1975, p.20).

Desta forma, procuramos seguir as propostas de Freire, na extensão, provocando e contribuindo com a melhoria da educação das crianças na expectativa da superação das dificuldades enfrentadas por elas na vida, na realidade social em estão inseridas.

Considerações finais ou conclusão

Ao verificarmos o percurso da extensão, prosseguimos em todos os passos dessa experiência extensivista, os princípios e as propostas de educação da Pedagogia Libertária de Paulo Freire, buscando desenvolver as ações na linha interdisciplinar e emancipatória que se caracterize na organicidade.



Assim, afirmamos que não há tão-somente uma lógica de extensão hegemônica, como foi historicamente, instituída nas universidades. Assim, revisitando Gramsci utilizamos a categoria de análise orgânica extraída dessa teoria, e ele afirma: “que uma grupo se movimenta como um conjunto orgânico” (Gramsci, 1995, p.15). Essa organicidade é uma constante tanto na efetivação dessa experiência extensionista, que busca sempre a descoberta do novo pela pesquisa. Como na práxis, não reproduzindo os princípios da educação tradicional.

Portanto, entendemos que teoria e prática não são estanques, separadas uma da outra, mas progridem com o próprio caminhar histórico interligando uma a outra no processo, educativo das crianças. Portanto, mesmo a globalização determinando modelo de infância e criança por meio as ações econômicas e culturais de origem eurocêntrica e hegemônica, registradas historicamente, assinalando a exclusão de crianças das camadas populares acreditamos que por meio da extensão possibilitaremos alternativas educacionais que contribuem para aumentar o conhecimento das crianças.

Acreditamos que, com este trabalho, motivamos as crianças marcadas pela desigualdade social, em condições de vida, diferenciadas culturalmente a aprender e adquirir novos saberes.

Notas

¹Olga Suely Soares de Souza é Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e professora titular da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Referências

- Freire, Paulo. Educação como prática da liberdade. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.
- _____. Educação e mudança. V1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. Extensão ou comunicação? 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- Gramsci, Antônio. Concepção dialética da história. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.
- UNEB. Pró-Reitoria de Extensão. Extensão e cidadania: missão social. Salvador, 2001.
- YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.



Estrategias de integración social: Personas que han residido en centros del Servicio Nacional de Menores de Chile

Camila Díaz
Fernando Donoso
Víctor Jiménez
Cristóbal Ortiz
Valentina Vásquez

Resumen

La actual crisis del Servicio Nacional de Menores de Chile (SENAME), organismo estatal encargado de la protección de la infancia y adolescencia, es reconocida por diferentes organismos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, las que informan una violación sistemática de los DDHH de los niños, niñas y adolescentes (NNA) que residen en estos centros (ONU, 2018). En este contexto, se desprende que el organismo ha presentado serios problemas e incapacidades para cumplir el objetivo de integrar socialmente a quienes residieron en su infancia y/o adolescencia en sus centros. Diversos estudios, informes y relatos han dado cuenta de la realidad y vivencia de los NNA residentes del SENAME, sin embargo, escasas investigaciones se han encargado de dar cuenta del proceso de integración social de las personas una vez terminada su residencia y proceso legal. Con estos antecedentes, el siguiente estudio se propone explorar y describir las estrategias que desarrollan ex-residentes del SENAME para integrarse en diferentes campos sociales: familia, barrio y trabajo. En concordancia con el objetivo, se desarrollan y analizan entrevistas en profundidad a ex-residentes del SENAME de entre 18 y 50 años de edad. Los hallazgos apuntan a que los ex-residentes se enfrentan a un estigma asociado a la delincuencia y el pertenecer al SENAME, el cual sortean ya sea ocultando o exponiendo su identidad estigmatizada según sea el caso; la integración se logra mediante el apoyo de terceras personas y/o organizaciones externas al SENAME y a la familia del origen; y, finalmente, desarrollan un activismo pro derechos de la infancia e inclusión/inserción laboral que, en la mayoría de los casos, determina el proceso de integración exitoso.

Palabras clave

SENAME; Ex-residentes; Estrategias; Integración social Campos sociales.

Introducción

En el año 1980 comienza a funcionar el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Se define a sí mismo (2018) como un organismo gubernamental dependiente del Ministerio



de Justicia que se hace cargo de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 14 y 18 años, así como también es la entidad encargada de regular la adopción de menores de edad en Chile. Todas las personas que llegan a ser tuteladas por esta institución han sido directamente enviadas por los Tribunales de Familia del sistema judicial chileno, decisión que es determinada a partir de la vulneración de derechos del niño o adolescente o a partir de la imputación de un delito a adolescentes.

Los objetivos del SENAME giran, en primer lugar, en torno a prevenir y reparar la vulneración de los derechos de estos sujetos, fomentando estos derechos, y, en segundo lugar, a reinserir socialmente a NNA imputados. Sin embargo, durante estos últimos años se ha puesto en tela de juicio el funcionamiento del SENAME, estallando una crisis de carácter público a partir del conocimiento de muertes irregulares de NNA dentro de sus dependencias, llegando a 1.313 niños fallecidos al 2016 (Albert, 2017).

Siguiendo el análisis sobre el SENAME hecho por Siles (2017), existe una problemática alrededor de la infancia que atiende a distintas dimensiones y a factores estructurales que concluyen por poner al niño, niña o adolescente en una posición de vulnerabilidad social, definida por Pizarro (2001), como indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés, provocados por eventos socioeconómicos extremos.

La autora advierte que la política del SENAME se orienta de manera casi exclusiva a la infancia cuando ya se está bajo tutela de centros de la institución, sin hacerse cargo de procesos preventivos, así como de los factores sociales que influyen al NNA anterior a su ingreso al SENAME, como lo es la condición de la familia de origen. Además, existe un marco institucional deficiente en lo relativo a la infancia, mientras que el diseño del SENAME posee fallas estructurales. Estos factores terminarían por producir efectos negativos en los NNA, perpetuando la vulnerabilidad social.

Respecto al segundo objetivo planteado por el SENAME, el Ministerio de Justicia (2018) entiende reinserción social como “la integración plena a la sociedad” mediante una política intersectorial de parte del Estado que integre prestaciones en áreas de educación, trabajo, salud mental y física, familia, vivienda, entre otros. Sin embargo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2018) declara, a partir de una misión de observación en el 83% de los centros del país, que los NNA no acceden a una educación íntegra o que cumpla siquiera con los estándares a nivel país ni a salud, generando traumas y descuidando trastornos ya existentes. Se observa, además, debilitamiento en el lazo familiar y



pérdida de identidad, mientras que se evidencian una cantidad considerable de episodios de abuso sexual, violencia entre pares y una constante violencia institucionalizada. Por su parte, la ONU (2018) acusa al Estado chileno por violar sistemáticamente los derechos enunciados en la Convención por los Derechos del Niño.

De esta manera, se concluye la existencia de múltiples vulneraciones a los derechos fundamentales de los NNA que repercuten profundamente en lo que será la futura adultez de los implicados. Respecto a esto, se afirma que estas vulneraciones afectan la reinserción social en los distintos campos sociales (Moreno, 2003) en los que se desenvuelve la persona vulnerada.

A pesar de esta preocupante situación, no existe información sobre ningún tipo de programa de acompañamiento para las personas una vez que egresan de los centros de protección, ni tampoco hay datos de qué es lo que pasa con ellos, además de lo propiciado por la Fundación San Carlos de Maipo, quienes afirman que la mitad de los actuales convictos de las cárceles chilenas pasaron su infancia o adolescencia en el SENAME (Cooperativa, 2017).

En esta línea, surge el interés de problematizar lo que sucede cuando el adolescente cumple la mayoría de edad y debe velar por sí mismo, llevar su propia integración social como necesidad imperiosa de subsistencia, aunque durante su infancia y/o adolescencia no se le hayan propiciado las herramientas suficientes en términos de derechos fundamentales. En concordancia con esto, se debe considerar que estas personas cargan con la significación de haber sido, en primer lugar, condenados como alguien vulnerable o como alguien que ha delinquido y, en segundo lugar, con la ausencia de medios para la integración social y, en tercer lugar, con la experiencia de pasar por un sistema dentro del cual los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia son vulnerados de manera sistemática.

En base a estos antecedentes, se propone como objetivo principal explorar el conjunto de estrategias que utilizan personas, de entre 18 y 50 años, que fueron imputadas y residentes de centros del Servicio Nacional de Menores (SENAME), para integrarse a los campos sociales de la familia, el barrio y el trabajo.

Al considerar los campos mencionados como centrales de lo social, la investigación se sitúa en la búsqueda de conocimiento sobre cómo pueden integrarse a la sociedad chilena actual, caracterizada por el neoliberalismo y la privatización de los servicios de



seguridad social, las personas que experimentan una serie de circunstancias de vulneración de derechos y son privadas de libertad durante la niñez o adolescencia.

Metodología

Como se anuncia anteriormente, este estudio busca evidenciar el conjunto de estrategias que utilizan personas que fueron residentes de centros del SENAME para integrarse a los campos sociales de la familia, el barrio y el trabajo. Es por esto que, debido a sus propios objetivos de analizar, interpretar y comprender de manera exploratoria el sentido de un hacer en particular, esta investigación se enmarca dentro del enfoque cualitativo (Canales, 2006). Por lo tanto, se plantea una investigación cualitativa teórica-empírica que articulará estos dos ejes mediante la generación de un objeto social de investigación, la formulación de unidades de información y el procesamiento de estas unidades mediante la entrevista.

En lo que respecta al propósito de la investigación, según las distinciones de Hernández, Fernández y Baptista (2010), el estudio de las estrategias de integración tiene alcance exploratorio, ya que indaga en un objeto social que no ha sido estudiado, el cual, permite tan sólo elaborar tipologías provisorias. Además, esta posee matices de una investigación descriptiva, debido a que busca identificar y posicionar estas estrategias en relación a la socialización, historia personal y circunstancias en que se encuentra un ex-residente.

En referencia a la unidad de análisis, esta corresponde al relato de vida de los ex-residentes de centros del SENAME. Mientras que la unidad de información corresponde a los sujetos mayores de edad que hayan pasado por programas y/o centros del SENAME y que actualmente se encuentran fuera de ellos de forma definitiva. Ellos son quienes despliegan las estrategias mencionadas. Sobre la unidad de información, son sujetos que cumplen con los siguientes criterios: (i) Según los años en los que pasaron por el servicio de protección, ya que en el año 2004 se introdujeron una serie de reformas al sistema de protección, condensadas principalmente en las leyes 19.868 (2004), que regula las subvenciones, y la 20.032 (2005), que introduce los tribunales de familia como el ente encargado de judicializar al niño, niña o adolescente. Estas leyes incrementarán la cantidad de OCAS¹, así como dispondrá mayores facilidades para que un NNA llegue a ser judicializado e imputado. Y (ii) según el tipo de servicio que en el que reside el NNA, que puede ser una residencia CREAD² o una residencia OCAS. De esta forma, se entrevistaron cuatro personas, unas que hayan egresado antes de 2004 y otras que



hayan egresado después de este año, por cada tipo de residencia a la que va, CREAD u OCAS.

En cuanto al propósito del diseño de la muestra, se sigue el planteamiento de Canales (2006), en el cual la representatividad de la muestra cualitativa está dada por la reconstrucción de la estructura interna del sujeto investigado. Así, para la construcción de la muestra se siguieron 4 criterios de selección. Estos criterios de muestreo son: informante clave, bola de nieve, muestreo deliberado de casos extremos y muestreo teórico.

En primer lugar, con el objetivo de acceder a la unidad de información para la realización de una entrevista focalizada, se trazó una estrategia de muestreo que comenzó con el contacto de un informante clave (Morse, citado en Flick, 2004) que cumpliera con la delimitación del sujeto de estudio. Éste informante fue un sujeto de 41 años que residió en centros del SENAME durante 13 años, quien nos permitió establecer lazos con futuros entrevistados, así como también vincularnos a una fundación dedicada a temas de infancia, la cual en la práctica, se transformó en un segundo informante clave y en un nexo con el campo de estudio. En segundo lugar, gracias a los contactos proporcionados por estos informantes, se empleó la técnica de muestreo denominada *bola de nieve* o de *cadena* (Martínez-Salgado, 2012), la cual permitió extender la muestra y llegar a sujetos potenciales.

Una vez seleccionados los principales informantes claves, se aplicó un muestreo deliberado de casos extremos (Patton, citado en Flick, 2004). Éste tenía como objetivo abordar los casos de integración exitosa, y así registrar y evaluar el conjunto de estrategias que siguió el entrevistado para alcanzar dicha integración. Finalmente, con motivo de definir el sentido, estructura y criterio de saturación de la muestra, se definió el muestreo teórico como principal punto de orientación de la investigación (Flick, 2004). Esta estrategia de muestreo permitió dar sentido y estructurar tanto la herramienta de observación y producción de datos como la de análisis de información, generando un nexo entre los tres momentos —muestreo, instrumento y análisis— de la estrategia metodológica cualitativa.

Ya delimitada la muestra, así como las estrategias para la construcción teórica, el problema se centra en *cómo medir* la unidad de análisis. Siguiendo a Cottet (2006), la respuesta se halla en una técnica que se ajuste a las particularidades del objeto social en tanto es capaz de producir datos concebidos como *experiencia de la significación*. Por tanto, se hace uso del instrumento denominado *entrevistas en profundidad individual*, la



que permite comprender “*las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras*” (Taylor y Bogdan, 1986, p. 101).

Siguiendo a Gainza (2006), la entrevista en profundidad resulta ser el instrumento de observación y producción de datos que más se ajusta al sentido de esta investigación, pues estudiar el conjunto de estrategias es sino reconstruir los marcos de referencias del actor: por qué *hace lo que hace*. Entre los aspectos que definen el carácter específico que adquiere esta entrevista en el marco de los objetivos planteados, se tiene, según las distinciones de Gainza (2006), una entrevista en profundidad semiestructurada, focalizada en la experiencia de vida reciente, que va de preguntas generales a específicas y de respuesta abierta. En suma, en base a las tipologías de Alonso (1994), la entrevista en profundidad corresponde a un *estudio de representaciones sociales personalizadas*, ya que pone énfasis en las trayectorias vitales particulares del entrevistado. Finalmente, según las distinciones de Gainza (2006), la entrevista se orienta hacia la dimensión pragmática del sujeto, ya que da centralidad a lo que el sujeto *dice que hizo*.

En términos concretos la entrevista se orientó según dos grandes ejes: el primero referente a la integración en los distintos campos sociales (familia, barrio y trabajo); y, el segundo, sobre la experiencia relacionada al SENAME, donde se pretende identificar los procesos que han tenido que vivir previo al ingreso en este sistema y durante su estadía en centros OCAS o CREAD, para así poder llegar a elaborar una trayectoria de vida que articule el habitus, en caso que aplique, con la configuración del conjunto de estrategias empleadas.

Resultados y discusión

El siguiente análisis se realizó a partir de 5 entrevistas a 4 personas. Para efectos de una mayor comprensión, y una pertinente correlación con la preguntas y los objetivos de la investigación, este análisis se estructura a partir de un ejercicio de producción de información cualitativa que contempla cuatro dimensiones: (i) Antecedentes de las personas, que explica elementos comunes de la historia y del tiempo de residencia en el SENAME; (ii) Sobre la familia y la integración al campo familiar; (iii) Sobre el barrio y la integración al campo social barrial y (iv) Sobre lo laboral y la integración al campo social laboral.



Antecedentes

Para poder entender las estrategias de integración, se hace necesario analizar las vivencias de los sujetos entrevistados, específicamente a lo relacionado a su experiencia previa al SENAME, su residencia dentro de los centros del Servicio Nacional de Menores y el cómo se posicionan en la sociedad una vez que salen de estos. Debido a lo anterior, el análisis de los antecedentes se dividirá en 4 ejes: Elementos previos al SENAME; Elementos presentes en el SENAME; Elementos de continuidad post-SENAME; y Críticas y reflexiones sobre su vivencia en el SENAME.

Primeramente, los elementos previos al SENAME consideran la realidad social y material del sujeto en su primera infancia, la cual termina siendo la determinante que lo lleva a ser imputado por el sistema judicial y posteriormente ubicado en algún centro residencial. En este punto los entrevistados sienten una baja o nula pertenencia hacia la sociedad en sus primeros años, en donde su situación está permeada por la pobreza, el abandono, la vulnerabilidad social, el abuso sexual, la presencia deficiente de cuidadores, y la drogadicción y delincuencia dentro de la familia. Este sentimiento de no pertenencia resulta clave en los hallazgos, pues lo que se juega es una integración y no una reintegración, debido a que sus estrategias no apuntan a volver a insertarse a la sociedad, sino que, a integrarse a una de la cual nunca fueron parte.

Posteriormente, se relatan los elementos presentes en el SENAME, es decir, las experiencias relevantes dentro de la residencia en los centros del Servicio Nacional de Menores. En este eje se reconocen expresiones de violencia generalizada, representadas en situaciones de hambre, abuso sexual, violaciones, prostitución, abandono, violencia física, ruptura de lazos familiares, falta de garantía de derechos humanos, y falta de programas o actividades que estimulen el desarrollo de los NNA. Hallamos que esta realidad al interior del SENAME tiene una serie de consecuencias para los NNA (Niños, Niñas y Adolescentes), dentro de las cuales los entrevistados identifican la incorporación de la cultura de la delincuencia, un fuerte perjuicio emocional y la necesidad de *apandillarse* como modo de sobrevivencia, en donde los pares aparecen como el único apoyo dentro de los centros, tal como afirma uno de los entrevistados en la siguiente cita:

“Dentro del contexto residencial es como esa la lógica: tenís que apandillarte, y me apandillo con mis pares porque ellos son los que me entienden, con quien voy a hacer un amigo (...) con quien me identifico, que yo sé que pasa las mismas cosas... Con quien reclamó que es poca la comida, o con quien comparto la ropa.”



Esto provoca que una vez fuera del SENAME los individuos se encuentren con una serie de deficiencias, las cuales quedan expresadas en los elementos de continuidad post-SENAME. Las entrevistas dan cuenta de una falta de herramientas educacionales, emocionales y sociales (relacionadas a la capacidad de establecer vínculos sociales). Además, se reconoce la falta de redes a las cuales recurrir afuera del SENAME, en donde los lazos familiares han sido cortados. Las deficiencias mencionadas generan una sensación de desconfianza, temor (o trauma) y resentimiento hacia el sistema y la sociedad.

Como último eje relacionado a los antecedentes, están las críticas y reflexiones que los sujetos desprenden de sus vivencias relacionadas al SENAME. En este sentido los entrevistados sienten que el sistema no se hace responsable de las personas imputadas por el Servicio Nacional de Menores, ni durante ni después de su residencia, impidiéndoles integrarse en la sociedad. Además, se hace hincapié en que el Estado es quien vulnera a los individuos, es decir, su situación de vulnerabilidad no proviene de ellos mismos, ya que reconocen demostraciones de aporofobia de parte del Estado, y que esta actitud reproduce indiferencia en el resto de la sociedad. Lo anterior se ejemplifica en un testimonio en donde nos mencionan:

“Si estamos en un Estado que es de Derecho, porque hoy día hablamos de personas vulnerables, y las personas no son vulnerables, son vulneradas. Por eso que es tan importante para mí la visión de las cosas, porque eso a uno le da un pie desde dónde mirar la realidad, porque hoy día te dicen que uno (...) el que quiere puede, mentira, no es el que quiere puede, porque hay gente afuera que quiere salir adelante pero no sabe cómo, porque no tiene las oportunidades”.

Estrategias para la integración en el campo social familiar

Al indagar en este campo no se encontraron estrategias explícitas que apunten hacia una integración familiar en la familia de origen biológico. Por el contrario, en todos los casos existe una lejanía —física y/o emocional— con la familia de origen, la cual, en su extremo, puede transformarse en ruptura definitiva; debido a lo anterior generan vínculos afectivos con personas externas a la familia sanguínea y/o forman un nuevo núcleo familiar (paternidad).

En este sentido, sí existe una integración familiar a una nueva familia. Para entender a cabalidad lo que sucede con la integración familiar y su rol en la integración social en general, es necesario detenerse en las percepciones que se tienen sobre lo familiar. Hay, en todos los casos, situaciones que impiden a los sujetos ser apoyados por sus



familias de origen. Por ejemplo, hubo tres casos en donde el vínculo familiar se rompió tempranamente, por lo que se desconoce lo que es una familia. Esto mismo conlleva, junto con todas las cosas que implica vivir en el SENAME, a que ellos sientan que solo logran entenderse con otras personas que han pasado por esa situación, como da cuenta uno de los entrevistados al decir:

“Si te encuentras con uno afuera (un excompañero), weón es como que encontrái un hermano cachai, porque estai tan desadaptado socialmente que es el único que te entiende, que comprende tu comportamiento, porque está en la misma situación que tú”.

Así mismo, todos entienden que llegaron al Servicio Nacional gracias a situaciones de vulnerabilidad que involucraron a sus familias o cuidadores y que al salir deben enfrentarse a la situación de volver o no con dicha familia. En el momento del egreso, como ya se ha dicho, los sujetos se enfrentan al mundo exterior de la residencia sin ningún tipo de acompañamiento, por lo que deben valerse de sus redes. En este sentido, algo ilustrativo en el siguiente extracto:

“(...) mis opciones eran ir donde mi mamá que fumaban pasta o buscar algo, y bueno, en lo personal, conocí a alguien que también fumaba pasta, pero fumaban menos pasta que en el otro lado, (...) entonces, yo tenía que llegar a un lugar y llegué adonde, por último, se fumaba solo los fines de semana y no en la semana... es terrible po, porque lo único que querís es no caer en eso, porque uno sabe que por consecuencia de la droga uno terminó como terminó.”

Muchas veces, reestablecer los vínculos con la familia de origen implica arriesgarse a caer en el mismo círculo de vulnerabilidad de los ex-cuidadores. Sin embargo, también hay otras situaciones en las que no hay más opciones que volver al lugar físico que se comparte con la familia, lo que se traduce en la reincidencia en situaciones propias de la hostilidad original, como en el caso de uno de los entrevistados, quien volvió constantemente al SENAME por delinquir siendo adolescente y luego a la cárcel hasta los 30 años de edad, o en el caso de una entrevistada que por falta de dinero volvió con su madre que la maltrataba. En todos los casos, hallamos que la familia de origen es asociada con malestar y retroceso, por lo que en algunos casos se pierde total contacto, se mantiene un contacto lejano o bien se vive con ellos por falta de otras opciones, pero no se desarrolla una relación en profundidad.



En este punto, se puede categorizar como una estrategia de todos los sujetos, el mantener distancia emocional con la familia de origen en favor del bienestar personal y acercarse a una mayor integración social.

Cabe destacar la particularidad de uno de los entrevistados, quien tuvo una familia de acogida, la cual era económicamente acomodada y prestigiosa. En ella pudo encontrar elementos fundamentales para un niño, como figuras paternas, confianza, cuidado y cariño. Él se integra a esta familia como un hijo más y aprehende las normas sociales de su círculo social. En este punto, la integración a su familia aparece como un medio por el cual adquiere mayor capital social y cultural, incluso valiéndose del apellido de su familia para adquirir privilegios:

“(...) yo creo que no usé estrategias, no la pensé, solamente actué, es sobrevivir netamente, (...) me acerqué al árbol que obviamente es la familia adoptiva de la que te he hablado, y no me separé po, iba todos los fines de semana, los feriados y pegado allá no más po, conociendo su ambiente, su gente. No hubo estrategia programada, era sobre vivir afuera, no caer en el círculo, no caer ... eso, no caer en el círculo vicioso”.

Siguiendo el caso del entrevistado anterior, ocurre una desintegración familiar al momento de empezar el activismo, pues con su familia de acogida había un pacto implícito de ocultar el pasado en el SENAME. La ruptura de este pacto se da al empezar a denunciar lo que ocurre dentro del SENAME. Lo anterior implica una situación traumática, ya que una vez más queda solo. En este punto, la estrategia por la integración familiar da un giro hacia la fundación en la que participa y, luego, a la familia que él conforma con el nacimiento de su hija. En este sentido, estos lazos aportan un ítem importante en la integración social, pues logran trabajar las contradicciones que enfrentan los sujetos ex-residentes.

Cosas similares ocurren con las otras personas que se entrevistaron, quienes, si bien no encuentran integración por medio de su familia de origen, establecen vínculos como un mecanismo de supervivencia para poder abrirse; integrarse socialmente. Para uno de estos, es clave el rol que toma un Pastor que conoce en la cárcel. En sus palabras:

“(...) obviamente necesitai oportunidad de la familia, de la sociedad, para poder cambiar. Nadie cambia. Es importante un referente paternal, maternal, familiar, alguien. Un amigo, un cura, un pastor, lo que sea. Pero que te diga y crea en ti. Si tú estai con esta experiencia de que nadie te ha tratado como persona desde niño, obviamente tenís rabia con la sociedad, rechazo.”



Entonces, como primera estrategia para la integración social se decide renunciar a la reintegración a la familia de origen. Luego, en plan de supervivencia, entendida como estrategia, los sujetos establecen vínculos con personas externas a la institucionalidad del SENAME, que representan una “nueva familia” que cumple un rol fundamental en facilitar condiciones para la reinserción social y la realización personal. Estos nuevos lazos comprenden mecanismos desde el rechazo al pasado en un plan de resguardo en la nueva familia frente a la discriminación, hasta la consolidación de vínculos con los pares del SENAME como una estrategia de solidaridad y apoyo mutuo en situaciones de adversidad.

Estrategias para la integración en el campo social barrial

En el caso de la integración barrial es posible destacar que ninguno de los cuatro entrevistados hizo uso de estrategias que le facilitaran su integración en este campo. De igual manera, en la dimensión del campo social barrial es importante diferenciar a los entrevistados entre aquellos que volvieron al lugar en que residían antes de entrar al SENAME, y aquellos que migraron hacia otra comuna; puesto que es posible observar factores que afectan su integración y que se diferencian principalmente por la delimitación anterior.

Sin embargo, antes de comenzar con las subdimensiones que es posible encontrar en la integración de los sujetos a los barrios, es necesario hacer una observación sobre dos de los entrevistados, quienes al momento de egresar del SENAME y de la cárcel, eran individuos que se encontraban desarraigados en su barrio de origen (lugar donde se espera tener lazos sociales y producir una identificación social común con el barrio). Esto es producto de su constante rotativa por diferentes viviendas, dando como resultado la no integración barrial. Parte de esta inestabilidad y no integración se daba por las malas relaciones sociales que formaban con sus familias y/o conocidos. Respecto de las subdimensiones se puede hablar de los factores que inciden en la selección del barrio en los entrevistados, donde solo dos dan cuenta de estos. En contradicción a lo relatado anteriormente, uno de los entrevistados, pese a las malas relaciones sociales familiares, considera importante vivir en una comuna donde encuentre personas que se han vinculado socialmente con él, como los padres en el pasado, y su esposa en el presente. En esta misma línea, otro de los entrevistados escoge su comuna de residencia en base a sus gustos comunitarios, como recoger perros, y además por lazos maritales.



En cuanto a la relación que los investigados tienen con los vecinos, es posible dilucidar en sus relatos la correlación que hacen de esta dimensión con la dificultad de construir relaciones sociales que tienen con la sociedad en los demás espacios, donde la falta de socialización que sufrieron siendo residentes del SENAME es aquello que ha delimitado su integración dentro del barrio, aceptando así, que la ausencia de integración barrial muchas veces se da por parte de ellos y no de los vecinos. En el caso de un entrevistado, las dificultades de integración con sus vecinos también se ven demarcadas por su pasado de drogadicción, por lo que él lo describe como una combinación de inconvenientes:

“Lo que pasa es que yo aquí hace un tiempo atrás andaba peleando, andaba curao, volao, entonces igual la gente como que ahí no más me tiene. Y yo tampoco, no pescaba a nadie.”

En este caso, se observa que la integración barrial se ve afectada por estigmas de los vecinos hacia el pasado del ex-residente. Por otro lado, si bien los sujetos aceptan su poco interés y la existencia de dificultades propias y externas en construir una relación social barrial, se hace la observación de que la falta de comunicación o interés entre los vecinos por formar una relación social integrada es últimamente un fenómeno que afecta a la sociedad en general y no solo a un grupo “segregado” por esta, donde el interés comunitario se ve solamente en sucesos que afectan a la totalidad.

“Se da re poco hoy en día el sentido de comunidad dentro de las personas. Más allá de vivir una casa al lado de otra, el sentido de comunidad, el tener una identidad colectiva, el participar constantemente de la vida de otro se da re poco, por ejemplo, si hubiera un terremoto en este momento salen todos los vecinos preocupados de todos, pero en la cotidianidad somos muy indiferentes”

Estrategias para la integración en el campo social laboral

Al momento de comenzar a analizar las estrategias de integración al campo social laboral, es importante hacer diferenciación y notar cuatro subdimensiones presentes en las 5 entrevistas.

En primer lugar, los entrevistados tuvieron que enfrentarse a una serie de dificultades al momento de conseguir sus primeras fuentes de trabajo, puesto que fueron discriminados y estigmatizados por sus antecedentes ligados al haber estado residiendo en el SENAME. Incluso, uno de ellos menciona que una de las formas de éxito en ciertos



aspectos de su vida, solo pudo ser posible mediante la omisión (estrategia de ocultamiento) de su pasado como residente del SENAME. Asimismo, el activismo que llevan a cabo dos de ellos, mediante la participación de diferentes organizaciones relacionadas a la problemática del SENAME, los convierte en sujetos expuestos a mucha crítica y rechazo por parte de la sociedad.

Por otro lado, es posible identificar ciertas características en cuanto a las relaciones sociales en el trabajo. En el caso de un entrevistado, este menciona que, al no tener un desarrollo adecuado de habilidades para relacionarse con el resto, el desenvolvimiento social con grandes grupos se le da de forma muy deficiente, puesto que no cuenta con las herramientas necesarias para lograrlo. Para tres entrevistados, entrar a trabajar -tras el desarrollo de ciertas habilidades fuera del SENAME- les sirvió de ayuda para poder relacionarse con la sociedad. Mientras que para el otro entrevistado es relevante el hecho de crear lazos, donde relacionarse continuamente con otros compañeros del SENAME facilitó su desenvolvimiento al momento de relacionarse e integrarse en los campos sociales estudiados. En este sentido, los amigos juegan un rol muy importante, puesto que son quienes abren sus posibilidades de integración laboral.

Por otra parte, se encuentra el eje de las realizaciones laborales, en otras palabras, el poder sentirse realizado gracias al trabajo. Es posible notar que carreras como Trabajo Social y Derecho son vistas como una forma de incidir en la realidad que ellos tuvieron que pasar, esto es, transformar las condiciones que actualmente se están reproduciendo en el SENAME. Lo anterior es necesario para que los sujetos puedan sentirse reconocidos, no solo por destapar ciertas historias de abuso y violencia, sino que también por sus logros:

“... fue para superarme, pa’ demostrarme a mí que me la podía, porque no creía que podía, no sabía qué podía ni para qué era bueno (...) Me descubrí, por eso hablo de inserción. Yo me vine a descubrir cuando tenía 30 años, cuando me fui a rehabilitar, ahí recién me descubrí como persona, cuando entré a ese centro de rehabilitación donde se está sin drogas, sin pasta; ahí me pude dar cuenta que tenía liderazgo, iniciativa, inteligencia...”

Por último, las aspiraciones laborales guardan estricta relación con la formación que estos reciben en los recintos del SENAME, puesto que estas aspiraciones están muy relacionadas con los oficios que no requieren una mayor formación y/o desarrollo de habilidades específicas, los entrevistados resultan ser casos aislados puesto que son



pocos los casos en donde ex-residentes del SENAME apuntan a carreras profesionales, enfrentándose a una realidad compleja no solo en el ámbito laboral, sino también en varios ámbitos sociales.

Conclusiones

El conjunto de estrategias de integración que desarrollan los ex-residentes del SENAME en los diferentes campos sociales ha sido un área de investigación poco desarrollada, tanto por instituciones pertenecientes al Estado como por distintos investigadores que pertenecen a las Ciencias Sociales. Durante el transcurso de esta investigación, que intenta dar respuesta a la temática antes mencionada, fue posible encontrar ciertos hallazgos al momento de realizar y analizar cinco entrevistas de ex-residentes del SENAME, las cuales se presentan a continuación:

En primer lugar, es de saber público la actual crisis en que se encuentra el Servicio Nacional de Menores, en donde un reciente informe de la ONU (2018) afirma que en Chile existe una violación sistemática a los DDHH de los niños que son parte del SENAME. Sumado a esto, los entrevistados identifican una gran deficiencia del sistema en cuanto a la entrega de una educación integral que les permitiese el desarrollo de habilidades blandas para relacionarse con otras personas al momento de salir del SENAME, dificultando su integración al campo laboral, familiar y barrial.

En segundo lugar, se puede dar cuenta que se suele generalizar y prejuiciar los motivos por los cuales los niños y niñas caen en las residencias del SENAME, haciendo alusión a todos ellos como delincuentes, considerando ésta como la mayor causa por la que entran. Sin embargo, en esta investigación es posible distinguir que los antecedentes familiares de los niños y niñas son los motivos dominantes en la caída de estos en las residencias del SENAME. Estos antecedentes están relacionados con el carácter económico de la familia, específicamente por pobreza, vulnerabilidad social, problemas de drogadicción y alcoholismo, y tendencias a violentar y/o abusar sexualmente de los menores.

En tercer lugar, los entrevistados le entregan una gran relevancia a los vínculos que se van creando con terceras personas externas a las redes sociales de procedencia, ya que estos significan un apoyo muy importante para que puedan lograr una integración más efectiva en diferentes campos sociales. Esto está muy relacionado con un punto de inflexión en las historias de vida de los entrevistados, puesto que mencionan que el que



hayan creído en ellos y que sean reconocidos como persona, les permite tomar confianza para realizar actividades y desarrollos personales para lograr la integración social en los diferentes campos sociales.

En cuarto lugar, tres de los cuatro entrevistados llevan una vida como activista en temas de infancia y SENAME, lo que para ellos es una instancia de aprendizaje y también de apertura a los tres campos sociales; pero además, y muy importante, es una forma de conciliación con el pasado, ya que mediante esta se puede desarrollar y llevar a cabo medidas y cambios importantes en pos de mejorar la vida de aquellos que siguen dentro de las residencias, con el fin de que no deban sufrir las vulneraciones que debieron pasar ellos bajo la tutela del Estado.

Y, por último, es muy importante notar que parte de las características exitosas de integración antes halladas pertenecen a un grupo de ex-residentes que escapan de lo común, puesto que es más frecuente encontrar casos en los cuales los ex-residentes presentan altos niveles de deficiencia en la integración social dentro de los diferentes campos sociales. Ejemplo de esto es la investigación realizada por la Fundación San Carlos del Maipo (2017), la cual afirma que más del 50% de los jóvenes egresados de algún centro del SENAME reincidieron en delitos con pena carcelaria y/o en centros del SENAME antes de 24 meses fuera del sistema.

Finalmente, se concluye que esta investigación exploratoria de las estrategias de integración en los campos sociales va en la línea correcta de esclarecer la significación de un ex-residente del SENAME, pudiendo aportar a futuras investigaciones y a la posterior formulación de caracterizaciones acabadas en una teoría fundamentada.

Notas

¹ Esto se debe a que la información que se tiene de las personas que están y han estado bajo tutela del servicio se encuentra en el software Senainfo. Los datos recaudados en dicho software son solo de los menores por los que el Estado paga una subvención. Los centros coadyuvantes, en algunos casos, no cumplen con los requisitos para recibir subvenciones, por lo que no existe información que asegure que una persona residió en un centro coadyuvante.

² Organizaciones Colaboradoras Acreditadas, administrado por privados y financiado por el servicio de protección.

³ Centros de Reparación Especializada de Administración Directa, administrada por el servicio de protección.



Bibliografía

Alonso, L.E. (1994). Sujeto y discurso: El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En Delgado, J.M. y Gutiérrez, J.(Eds.).

Albert (23 de junio de 2017) Sename: las terribles cifras que demuestran que nada ha cambiado. Ciper Chile. Recuperado en <https://ciperchile.cl/2017/06/23/sename-las-terribles-cifras-que-demuestran-que-nada-ha-cambiado/>

Canales, M. (2006). Presentación en Metodologías de la investigación social. LOM ediciones.

Comité para los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. (2018). Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

Consejo Directivo INDH. (2018). Misión de observación SENAME 2017: Respeto y Protección de Derechos. Santiago de Chile.

Cooperativa (20 de Marzo de 2017). La mitad de los reos pasó su infancia o adolescencia en el Sename. Radio Cooperativa. Recuperado en <https://bit.ly/2SK73yK>

Cottet, P (2006). Diseños y estrategias de investigación social: El caso de la ISCUAL en Metodologías de investigación social. LOM Ediciones, Santiago de Chile. 185-218.

Flick, U. (2004). Estrategias de muestreo. En U. Flick. Introducción a la Investigación Cualitativa. Madrid, Morata, 75-86.

Gainza, A. (2006). La entrevista en profundidad individual en Metodologías de investigación social. LOM Ediciones, Santiago de Chile. 219-231.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación.

Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17, 613-619.

Pizarro Hofer, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. CEPAL.

Servicio Nacional de Menores (2018). Misión y objetivos. Recuperado de: <http://www.sename.cl/web/mision-objetivos/>

Siles, C. (2017). Los niños invisibles del SENAME. Abril 02, 2018, de Instituto de Estudios de la Sociedad. Sitio web: <https://bit.ly/37TK0Kg>

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación (Vol. 1). Barcelona: Paidós.



El lenguaje que silencia es el mismo lenguaje que denuncia: La escritura como estrategia de resistencia femenina

Tânia Ferreira Rezende

Resumen

Como parte de una investigación mayor, el presente trabajo busca caracterizar el discurso inclusivo que sustenta el principal Programa de Transferencia Condicionada de la provincia de San Luis (Argentina), particularmente entre los años 2013 a 2018. Al momento de entender su lógica operativa consideramos que es importante reconocer tanto su funcionamiento programático como las directrices que lo guían; apuntar a la comprensión de la modalidad de intervención que efectivamente aplica desde el marco de sentido ideológico que lo sustenta. Es por ello que, en el segundo sentido, el abordaje de la noción de “inclusión”, vinculada a la idea de trabajo, resulta cardinal, ya que implica mucho más que un precepto político: forma parte una retórica orientada a vertebrar prácticas y producir activamente sentidos sobre lo social. Apreciar los procesos mediante los cuales tal precepto ha sido elaborado y puesto en funcionamiento, operando como parámetro de ensueño de los sectores populares, permite reconocer el alcance y profundidad que adquiere la estrategia implementada, así como los límites de su eficacia en tanto operador ideológico y principio activo de sentido. El diagnóstico discursivo es desplegado aquí como metodología básica de indagación, partiendo de piezas comunicativas clave que han sido producidas por el Gobierno de la Provincia y que permiten abordar los usos hegemónicos de la palabra en una doble vía: como ejercicio de regulación sobre el sentido de lo social por parte de los sectores de poder y como política de las sensibilidades que apunta al intersticio entre la estructura y la acción de los sujetos. Los resultados alcanzados son considerados una clave interpretativa central para entender la estructura de sentido de otras estrategias de gestión compensatoria aplicadas a nivel local.

Palabras clave

Inclusión social; Ideología; Políticas sociales; Sensibilidad: Discurso.

Introducción

Actualmente los Programas de Transferencia Condicionada son reconocidos como uno de los principales mecanismos estatales que permiten confrontar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad poblacional. Particularmente en Argentina, la profundización de



las desigualdades durante las últimas dos décadas, acompañada por la creciente polarización y fragmentación societal, han implicado renovados esfuerzos por parte de los gobiernos nacionales y provinciales para su implementación.

Para encuadrar esta situación, es posible especificar que hacia mediados del año 2018 el 31% de la población de la Provincia de San Luis se encontraba en condiciones de pobreza, registrando niveles cercanos a los de la región Cuyo y el total del país. A nivel urbano, sobre una estructura que condensa sectores progresivamente diferenciados, el Registro nacional de Barrios populares identificada un total de veintisiete asentamientos informales, siendo paradigmática las ocupaciones de la barriada “3° Republica” por unas 3.500 familias. Como dato accesorio, en su variación interanual 2016-2017 el empleo industrial y el sector de construcciones habían retrocedido un 7,9%, mientras la minería y el petróleo lo hicieron en un 10%, impactando fuertemente en las condiciones de ocupación formal (Ministerio de Hacienda, 2018: 8).

A principios de ese año 2018 una de las principales plataformas periodísticas de San Luis informaba que, a los fines de confrontar la situación del mercado laboral, el gobierno provincial distribuía setenta y siete mil planes sociales en el territorio (La Gaceta Digital, 20/06/2018 y 27/06/2018), incluyendo unas cuarenta y tres mil asignaciones del “Plan de inclusión social”, un mil “Soñamos Junto a Vos” y veinte mil “22 AG”. Esta cifra representa al 30,56% de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que tomado bajo la cuenta del uno significa que tres de cada diez personas en condiciones de trabajar recibían un plan de ayuda económica. En conjunto, hablamos de un caudal de erogaciones en pesos argentinos que alcanzaba los \$1.860.314.730 (o su equivalente en dólares de \$U68.900.500).² Debido a la contabilización de los planes asistenciales como formatos de empleo, los datos del INDEC señalaban a su vez que para el primer trimestre del año 2018 sólo un 1,8% de la población local se hallaba en condición de desocupación.

Aunque estas cifras sólo permitan una vaga aproximación al impacto de las políticas sociales, nos permiten dar cuenta de la importancia de los recursos destinados para la gestión y regulación activa de los sectores expulsados, dentro de un orden crecientemente polarizado y fragmentado, característico de la estructura de una sociedad excluyente (Svampa, 2005). Es precisamente en esta dirección, y en tanto clave interpretativa de las estrategias de gestión compensatoria actualmente vigentes, que desde hace algunos años venimos realizando un esfuerzo sistemático por comprender la lógica ope-



rativa de los Programas de Transferencia Condicionada, estudiando tanto su funcionamiento programático (desde las modalidades de intervención que efectivamente instrumentan) como las directrices generales que las guían (según el marco de sentido que estructuran y las sustentan).

En este escrito, en particular, buscamos caracterizar y discutir la dimensión ideológico-discursiva que sustenta el principal Programa de Transferencia Condicionada ejecutado en la provincia de San Luis (Argentina), considerando su aplicación desde su origen instituido en el año 2013 hasta su “cierre” provisional en el año 2018; luego reinaugurado con ciertas variantes. El diagnóstico discursivo es desplegado aquí sobre piezas comunicativas centrales producidas por el Gobierno de la Provincia, permitiéndonos abordar los usos hegemónicos de la palabra en una doble vía: como ejercicio de control sobre el sentido de lo social por parte de los sectores de poder y como política de las sensibilidades, situada en el intersticio entre la estructura y la acción de los sujetos. Desde allí buscamos apreciar el modo en que ha sido elaborado y puesto en funcionamiento el precepto de la “inclusión” en la política, operando como parámetro de ensueño para los sectores populares. Esto nos permitirá reconocer el alcance y la profundidad que adquiere la estrategia implementada como respuesta social/política, así como los límites de su eficacia en tanto operador ideológico y principio activo de sentido.

La inclusión desde el trabajo: Regulaciones del sentir social

En términos generales, San Luis es escenificado como uno de los territorios mejor administrados de Argentina, con alta atracción a capitales productivos y escasa restricción económica a las empresas. La expansión de los enclaves agroindustriales, digitales y turísticos, que se conjugan desde hace varias décadas con un sistema de promoción para la radicación de empresas (Ministerio de Hacienda, 2018), es parte de una dinámica de desarrollo asociada a imágenes positivas que consagran la legitimidad del orden productivo regente.³ “San Luis, milagro argentino” fue un slogan gubernamental que procuró codificar el éxito del crecimiento industrial de la década de los '80; mientras “San Luis, otro país” expresa y extiende este significado hasta el presente, proponiendo un enlace de sentido a 35 años de sucesivas gestiones del saismo.

Encadenando una fantasía social de creación y progreso, el gobierno provincial despliega escenas que confirman la naturaleza industriosa de este orden regente, irrumpiendo en la vida cotidiana a través de numerosas connotaciones: desde la imagen que refiere a las potencialidades emancipatorias de las técnicas aplicadas, pasando por el



ideal de una democracia participativa y popular, hasta las sensibilidades humanitarias ancladas en políticas de asistencia masiva como las estudiadas. El progreso como escena de progresión *-progrredi*: “caminar adelante”- refiere a un avance racional, lineal y ascendente que enaltece y exacerba la relación política de dominación en el contexto de nuestras sociedades crecientemente espectacularizadas (Debord, 1990).

De hecho, el “Plan de Inclusión Social. Trabajo por San Luis” (PIS en adelante) comenzó a ser implementado en la provincia en el año 2003 como respuesta a la crisis económica y social desatada por las consecuencias del neoliberalismo y las propias políticas de industrialización que el gobierno llevó adelante durante los '80. Su objetivo inmediato fue compensar las condiciones de expulsión del mercado de trabajo, que a nivel local alcanzaba cifras del 11,7% en el desempleo y a un 16,5% en la subocupación demandante y no demandante. Para entonces el INDEC calculaba que más de la mitad de la población residente no podía cubrir la compra de una Canasta Básica Total de bienes y servicios (los calificados como pobres, que llegaban al 54%), mientras que un tercio ni siquiera lograba acceder a la cobertura del umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas (conjunto generalmente categorizado como indigente, del 27,7%). En este contexto, siguiendo el diseño general de programas precedentes, la dirigencia política buscó confrontar las situaciones de conflicto mediante la implementación de este nuevo Plan, amparándose en la Ley de Emergencia Laboral y Social (N° 5198).

En términos específicos, la política inició como un sistema de prácticas rentadas de ocho horas, a ser ejecutadas durante cinco días a la semana, con una remuneración que duplicaba a otras asignaciones con similares características (en aquel momento, trescientos pesos por beneficiario), tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Con transferencias apenas situadas por encima del umbral de pobreza, la política sumaba una Aseguradora de Riesgo de Trabajo, la obra social del Estado Provincial y la previsión de condiciones especiales “para los casos de personas con capacidades diferentes debidamente justificados que no puedan cumplir el horario establecido precedentemente” (Ley 5373). Su implementación resultó masiva, tanto por el gran alcance cuantitativo que conllevó como por su capacidad de incorporar a personas de orígenes sociales diversos, en su mayoría provenientes de sectores populares, pero también de las clases medias depreciadas y en riesgo de empobrecimiento. Desde este lugar, tanto en términos prácticos como desde su construcción de sentido, el Plan de Inclusión brindó una



respuesta provisoria al desencanto de diferentes generaciones en situación de desempleo y vulnerabilidad, apelando a sus posiciones sociales “objetivas” para afirmar el papel del Estado como brazo protector.

El PIS fue constituido como un programa de ayuda para los excluidos; sectores desocupados que vivieron la desestructuración de la fantasía de la Argentina rica con posterioridad al auge peronista, instituyendo también -al menos durante algún tiempo- una respuesta para sus hijos (y los hijos de sus hijos) cuyas expectativas de ascenso social, justicia distributiva y consumo fueron frustradas conforme a la profundización del modelo neoliberal en los '90 y la primera década de nuestro siglo. Aquí la narrativa del trabajo como vía de inclusión, sitio de orden y regulación, operó como puente entre el diseño estratégico del Plan y la identidad de los sujetos, constituyendo una mediación de sentido entre la propuesta de integración y la interpelación a la experiencia.

El abordaje de la noción de “trabajo”, vinculada a la idea de inclusión, es cardinal en el sentido que venimos refiriendo porque implica mucho más que un precepto político: forma parte una retórica orientada a vertebrar prácticas y producir activamente sentidos sobre lo social. En tal sentido, bien puede ser entendido como un fragmento de la ideología dominante; entendiéndolo por tal a la “matriz generativa que regula la relación entre lo visible y lo no visible, entre lo imaginable y lo no imaginable, así como los cambios producidos en esta relación” (Žižek, 2008: 3). En un espacio/tiempo como el actual es difícil negar la prominencia del Estado en este “arte de la edificación social”; no sólo como aparato que configura y despliega la subordinación y dominación de ciertas clases (o sus fracciones de clase) sobre otras, sino como activo productor de ideología que apunta a regular las condiciones históricamente particulares de la acción y el sentido de una generación o de un período (Williams, 2000: 131-132). La potencia estructurantes de la hegemonía discursiva, su ejercicio activo sobre la sensibilidad y sus efectos prácticos sobre los vínculos entre clases, resulta fundante a partir de la mediación y mediatización de imágenes que moldean la mirada de mundo y las experiencias en un sentido de totalidad; en tanto instancias de regulación de la experiencia que encuadran, producen y reproducen un registro simbólico-cultural específico, consagrando por este camino la materialidad viviente/presente.⁴ A nuestro entender, el Plan de Inclusión social fue una de las primeras experiencias nacionales que integró en su planificación el horizonte de desarrollo de capacidades, ejecutándose desde una estructura ministerial con recursos masivos (los de mayor importancia en la provincia).⁵ Como parte de sus singulari-



dades, una de las diferencias fundamentales que presentaba sobre otras políticas nacionales y provinciales radicaba en su marco interpretativo –sustento ideológico de su instrumentación-, arraigado en el paradigma de la inclusión y en el horizonte del desarrollo de capacidades. El hecho de que la ejecución del PIS haya sido respaldada por una profunda reforma ministerial y, nada menos, que, a partir de la creación del Ministerio de Inclusión, habla en parte de este desplazamiento programático.

Si bien sus fundamentos y principios normativos están contenidos en diversos textos institucionales con datación variable, el volumen de publicación oficial “San Luis... una política social diferente”, del año 2004, compone una síntesis relevante de su marco de sentido inaugural. La estructura del documento, que fue publicado en forma de libro por la editorial del gobierno, compendia instrumentos legales e institucionales de interés, proveyendo una referencia general de sus principios. A partir de ellos es posible reconocer la actualización de relaciones específicas entre los agentes implicados; particularmente, entre el Estado, los sujetos beneficiarios y el mercado

Con propósito de una máxima síntesis analítica, es posible afirmar que la posibilidad de la inclusión remite en el documento a dos postulados centrales que se apoyan en las cadenas de sentido empoderamiento-trabajo-cultura, por un lado, y libertad-recursos económicos-conocimiento, por otro. Como primer punto de referencia, el empoderamiento constituye una bisagra de mediana escala entre la concepción teórica de la inclusión y los efectos esperados de la política. Aunque no precisa o prescribe a priori su contenido, permite que los factores inclusivos sean designables. A su vez, es explícita su relación con la idea de libertad, que forma parte de la segunda cadena de sentido puntualizada. “Este concepto, según el Banco Mundial, se asocia a: auto-fortalecimiento, control, poder propio, autoconfianza, decisión propia, vida digna de acuerdo a los valores de uno mismo, capacidad para luchar por los derechos de uno mismo, independencia, tomar decisiones propias, ser libre, despertar y capacidad, entre otros” (Suarez, 2005: 24). Si por un lado la relación entre empoderamiento y la existencia de un sujeto libre es expresa, en directa relación a los postulados de la teoría de las capacidades, por otra parte, sus designantes podrían materializarse por diversas vías para dar lugar a la inclusión. En este sentido, resultan abstractos, genéricos y vacíos, sin anclaje concreto o correlato empírico en resultados socialmente requeridos o moralmente deseables.



Precisamente por ello, dada la apertura e imprecisión que constituye a sus formas, los componentes de mediación de las dos series son factores que avanzan sobre la operacionalización de las cadenas de relación que articulan el concepto de la inclusión y llevan a su instrumentación específica. Los “recursos económicos”, y particularmente el “trabajo”, aparecen como medios efectivos de empoderamiento/libertad; dinámicas mercantiles que finalmente están ancladas a capitales/factores como la educación y el conocimiento. En particular, la unión entre “la expansión de la libertad de elegir y de actuar” puede ser potenciada mediante el acceso a recursos adquiribles en el mercado laboral (Suarez, 2005: 24).

Dentro de este marco, mientras el gobierno regente promueve la figura idealizada de un Estado responsable, por otro lado, pone la carga resolutive en la creciente mercantilización del cuerpo, situando a los sujetos como artífices de su destino. La exigencia de contrapartida y corresponsabilidad conlleva la puesta en disponibilidad de un cuerpo sustentado en un gasto calórico/energético (sea este físico o mental) dentro de un régimen de actividades pre-establecido. Sobre este punto, por ejemplo, su letra es explícita: “[e]l Plan de Inclusión Social representa una respuesta colosal a los síntomas de exclusión que aquejaba a la sociedad puntana”; pero este esfuerzo se materializa en un “[i]ngreso que se gana trabajando”, en “[l]a existencia de un trabajo remunerado”, “específico, en un sitio determinado y con un horario prefijado a cumplir” (Suarez, 2005: 35, 37 y 38). No hablamos de un derecho ni de la constitución de una garantía. La política no resulta incondicional ni universal, ya que vincula la condición potencial del ser-sujeto a la condicionalidad y corresponsabilidad definida por un cuerpo-mercancía (Seveso, 2019).

Aún cuando en su conceptualización general el proceso de inclusión pueda implicar la puesta en juego de diversos componentes (de orden material e inmaterial, a la vez políticos, culturales y sociales de diverso tipo), pone énfasis en condiciones económicas, derivando de ellos otros accesos correlacionables. El trabajo (en sus variantes más diversas, dentro de condiciones de flexibilización general y caída del salario) es postulado como el factor central que potencia el control del individuo sobre sus condiciones de vida; factor asumido a su vez como un derecho central básico y fundante de otros procesos. Sin embargo, nos encontramos con una versión del trabajo precarizado, informal e inestable, que es torsión del derecho formal frente al empleo; un arbitrario cultural instituido para la inclusión futura de los sujetos, que no establece una relación de tipo



contractual, sino una actividad flexible fundada en un lazo asimétrico de tipo donante/receptor. Dentro de esta forma, tanto las protecciones sociales provistas como la relación de trabajo se encuentran unidireccionalmente configuradas por el Estado, entendido aquí como el actor determinante de la relación. Esta es una expresión de la estructura que pretende organizar hoy a la sociedad de los individuos, despojados de todo lazo social y tejido colectivo; una operacionalización que pondera al “hombre económico” y a sus relaciones de competencia, en situación de subordinación frente al Estado y de dependencia ante el mercado.

Del trabajo como derecho al trabajo como sueño

Desde un punto de vista sociológico, comprender el apelativo constante al trabajo como mecanismo de inclusión resulta crucial dentro del alcance masivo que conlleva a las políticas de asistencia social hoy, ya que recursivamente otorga sentido a los mecanismos y prácticas gubernamentales puestas en juego. Al respecto, debemos recordar que las expectativas de integración social desde esta dimensión obedecen a un extenso proceso histórico desplegado en los países occidentales, a partir del cual el “trabajo libre” fue instituyéndose como medio primordial de subsistencia. Las expectativas de integración a la sociedad están constituidas como resultado de un largo recorrido de cristalización y sucesiva dislocación de mecanismos de regulación y control bio-político. Como parte de ello, las narrativas del populismo y su capacidad apelativa en Argentina afirman una estructura de la experiencia que orienta las maneras del percibir-sentir transclasista incluso hasta nuestros días. Así, en el contexto de una dinámica socioeconómico como la actual -que al mismo tiempo que expulsa a grandes masas del mercado laboral, deprecia la figura tradicional del trabajador y consagra al consumo como ámbito de realización del “yo”-, el Plan de Inclusión Social invoca repetidamente los rastros históricos de las viejas capas obreras y rurales, reivindicando “su lugar” como trabajadores virtuosos de la sociedad contemporánea, subsanada por la perspectiva de integración de las nuevas generaciones.

Sin embargo, ya decíamos que el diseño del PIS no refiere propiamente a la generación de empleo en un sentido clásico. Bajo específicas condiciones de desocupación masiva, el «trabajo» retorna como mecanismo resolutorio en la arena social vinculado a una propuesta que no sólo normaliza la informalidad, desarticula los derechos sociales/laborales y consagra la figura del donante/receptor, sino que además estructura una respuesta socialmente aceptada erigida como contraforma al empleo en su condición formal y protegida. Por eso, en tanto “fantasía”, no cumple sólo la función ideológica de desdibujar



“el verdadero horror de la situación” tras una imagen armónica y equilibrada, sino que “crea aquello que pretende ocultar”, “constituye nuestro deseo, provee sus coordenadas” (Žižek, 1999: 15, 17). La evocación al origen fantaseado del PIS y su fundación en motivaciones sociales dan cuenta de algunos de estos señuelos ideológicos que obturan las condiciones de aplicación de la estrategia política y sus efectos, así como de las condiciones de encierro y malestar que dan forma a la trayectoria de los beneficiarios y que hemos apuntado en un trabajo previo (Seveso, 2019).

La centralidad del trabajo en nuestras sociedades refiere tanto al particular modo de producción que atraviesa y convoca a los sujetos como factor del capital, como también a la trama histórica que configura la estructura del sentir/de la experiencia que habitamos, especificando los sentidos posibles de articulación entre sociedad e individuos. En el contexto actual, en el que el mercado laboral ya no garantiza esas articulaciones en términos de protecciones colectivas, ni es capaz de consumir la fantasía de la argentina obrera, el sentido de “el trabajo” se concreta empíricamente como una ausencia que sintomáticamente retorna para el sujeto como frustración o sueño; precisamente porque recuerda la ilusión de lo perdido y atormenta la cabeza de los vivos. Su consumación como fantasía apelativa (que habla una y otra vez al sujeto en términos de “tu”) se realiza entonces, en las sociedades de la producción y del consumo, por vías insólitas, como promesas espectacularizadas y políticas cotidianas que, parcialmente, se vuelven “realidad” de ensoñación. En este contexto, los propios sueños, constituyen uno de los nodos que conectan la producción activa entre ideología y experiencia, así como entre narrativas y deseo.

“La Marcha de los sueños” realizada en el año 2003 por Alberto Rodríguez Saá formó parte de este derrotero, concretado mediante un recorrido por el territorio provincial que atravesó ciudades, localidades y parajes, sustentando –en términos narrativos- la cristalización de un nuevo programa político, motivado por las necesidades, los deseos y las ilusiones de la gente. “Nos reunimos en cada pueblo de San Luis cara a cara con sus ciudadanos, nos miramos a los ojos con mucho respeto y sinceridad – rememora el gobernador de San Luis durante su discurso de asunción el 25 de mayo de 2003-. Las mujeres y los hombres nos contaron sus dramas y encontramos en estas breves e improvisadas conversaciones un camino, un camino difícil pero justo: darle trabajo a todos los puntanos. Este es el camino”. El trabajo como señuelo; la inclusión como objetivo; los sueños como motores de la acción.



El “pueblo puntano” (Suarez, 2005: 37) ocupa aquí el lugar del sujeto mítico al que apela el entramado de sentido; noción resignificada dentro de las condiciones de conflictividad que a principios de los años dos mil atravesaban al mercado laboral, al contexto social y cultural, permitiendo justificar las acciones implementadas. Mediante la referencia a la inclusión, la política proveyó a los sujetos de una clave de sentido respecto a aquello que eventualmente podría constituirse como real: la integración al mundo del empleo formal y protegido; pieza de una estructura de sentido que prevalece hasta hoy en la cultura argentina. La referencia a los sueños implica una forma de apelación personal al pueblo a través de la consigna del trabajo, aunque sostiene una clara continuidad con el modelo previo de gestión de la pobreza en la provincia, sumando un enlace con las recetas promovidas por los organismos internacionales en la región.

Tal referencia es re-significada mediante las palabras de los sujetos que, en tanto “testimonios”, son recuperadas y exhibidas en el libro de publicación oficial al que venimos refiriendo. Sólo para el área de La Capital hablamos de un total de 534 testimonios breves, que abarcan en términos relativos aproximadamente al 50% del total del documento, a lo que se añade una sección de “testimonio fotográfico”. Esto es un indicio de la importancia que la narración en primera persona ocupa en la construcción de sentido de la inclusión y en la legitimación de la política. La colección de referencias personales que integran el documento supone un verdadero acto confesional, que reúne a los trabajadores de Parcelas, los integrantes de la Banda de Música y Folclore del Plan, la Colonia Hogar, los profesionales de las Carpas Sanitarias y a los Talleres del Predio Ferial. Aquí, la mirada retrospectiva sobre las condiciones de exclusión sustenta, en su horizonte, la ilusión individual sobre el presente a partir de la actualización del sentido de lo posible. Frente a los estados de malestar social e individual se instala la sensación de “volver a vivir”.

Contra la ausencia de empleo, precisamente, el Plan de Inclusión Social restituyó la política del trabajo y su cultura anclándola “teatralmente” al sueño perdido de los expulsados. Sus recursos expresivos apelan constantemente a un lenguaje de derechos, justicia e igualdad, tomando elementos del peronismo fundacional; desde su bandera a cuadros hasta su himno. El pasado se convierte en promesa de futuro, actualizando elementos del sentir colectivo que incluye narrativamente a los sujetos en la ideología y los interpela en términos de “tu”.⁶ Dicen algunos testimonios: “[p]or los años que tengo, nunca creí que en este lugar íbamos a tener trabajo” (Pascual Pereyra., 52, ayudante albañil y pintor); “[p]ara inscribirnos estuvimos haciendo colas por horas...Yo casi no



creía. Pero ahora estamos trabajando... es una realidad que quisiéramos que no se termine" (Omar El Pacha, 39, tareas generales). En estas palabras, el ensueño de la inclusión deja de ser promesa para convertirse en un hecho. A su vez, toma forma la vivencia de una victoria terrenal frente al desamparo que da forma a testimonios en los que prevalece el horizonte de otro futuro posible.

En este sentido, hablamos de una proyección desde el presente que refiere a diferentes dimensiones: a la expectativa puesta sobre la persistencia del plan en sus propios términos y a la posibilidad de permanecer en él; al deseo de que la política se profundice y amplíe, mejorando las condiciones salariales y de trabajo; a la ilusión de desarrollar nuevos proyectos, actividades y materializaciones desde el plan, en tanto actividad productiva; tanto como a la orientación del plan como mecanismo de traspaso hacia un empleo efectivo. "El sueño que yo tenía en realidad no lo tenía porque con mi enfermedad nunca pensé que podía tener un trabajo así" (Maria Inés Pérez, 50, ex operaria fabrica. Aprendiz pintura en Tela). La política desconecta el presente del pasado y proyecta un horizonte diverso para; su actualización se hace visible en la ensoñación diurna de una nueva trayectoria. Así se constituye el marco para nuevos ensueños que encantan la vida cotidiana. Por esta razón es que muchos beneficiarios anticipan y proyectan un después frente a la asistencia, engarzando sus deseos en una política en la que creen y a la que apuestan.

Como anticipábamos, aquí los sueños son el nexo entre la interpelación realizada al sujeto y la pretendida vivencia de su concreción; articulan lo que es narrado políticamente con los procesos de identificación intersubjetivo hechos cuerpo. Tal narración es una mediación crucial para la actualización del sentido de la inclusión, que vuelve posible la interpelación gracias a que el sujeto habita la fantasía vívidamente.

Desde el amparo a la cooperativización: Expresiones recientes de inclusión

Al menos desde el año 2007 el PIS experimentó sucesivos puntos de inflexión en aspectos estructurales y operativos, incluyendo la eliminación y transformación de subprogramas, la intensificación de controles sobre los ingresos-egresos del plan, así como sobre la ejecución de actividades. Esta etapa también implicó una disminución presupuestaria gradual y la consecuente contracción de los beneficiarios asistidos, en especial mediante la reasignación masiva a trabajos de parcela y la profundización de convenios con el sector privado (incluyendo sindicatos y cámaras empresarias), entre otras definiciones.



En convergencia, el gobierno local priorizó una estrategia de desarrollo económico centrada en procesos agroindustriales, empresas tecnológicas y en el turismo. En este camino es que, asumiendo un horizonte renovado -con “ideas frescas”-, convocó a la ciudadanía como epicentro para la incubación de empresas, avalando como parte de este proceso la presentación de proyectos, la capacitación en la comercialización y el manejo empresarial. Aun cuando en este contexto el alcance del PIS se redujo -particularmente por la reducción significativa de los recursos asignados y la menor cobertura asistencial-, su principal transformación fue de orden operativo. Así es que, en confluencia a la estrategia productiva, durante el año 2007 se inició “[u]n nuevo camino del Plan” que modificó parcialmente el *mecanismo* de organización de las prácticas, instalando a la cooperativización desde el plan como modalidad de inclusión.

Como antes, el apelativo a la inclusión ocupó una posición central, significada desde la futura independencia económica de los beneficiarios, proyectada como horizonte de “un trabajo mejor con autonomía y determinación”; escenario de anclaje a la vez cultural y moral (Guinard, 2013: 93). Como resultado, entre los años 2011 y 2015, el gobernador Alberto Poggi -que para entonces sucedió como pieza de enroque a Alberto Rodríguez Saa- renovó el proyecto del PIS con epicentro en el sector privado, multiplicando los talleres de formación para los beneficiarios a través del “Plan de Cooperativas «Sueños y Progreso»”.

Como parte de la significación dada a este proceso, a diez años de la instrumentación del Plan de Inclusión Social (2003-2013) Mónica Guinard - ex-beneficiaria del PIS- editó el libro “¡Nosotros... con dignidad! Plan de Inclusión Social. 2003-2013” a través del Gobierno de la Provincia. El documento abre a la lectura a partir del “Prólogo del Dr. Alberto Rodríguez Saá”, sucedido por una introducción firmada por Claudio Poggi, gobernador electo del mismo partido. En primer término, las voces oficiales enfatizan la inclusión como conquista: “desde hace 10 años a la fecha - afirma el “creador del Plan de Inclusión Social”- esta Provincia de San Luis tiene pleno empleo. Quiere decir que todos abrazaron la cultura del trabajo”. Su sucesor remarca entre tanto que “[e]n San Luis, la Inclusión Social es un derecho humano nuevo que forma parte de nuestra Constitución Provincial” (Guinard, 2013: 3). Trabajo y cultura aparecen aquí como primer lugar de lectura de la inclusión, enmarcados por el amparo de un estado garante de derechos.



Luego de una aproximación al contexto socio-económico que dio lugar a la implementación del PIS, Guinard dedica algunas palabras al lector, señalando que su llegada a la política le permitió “palpar profundamente el caudal de justicia social que existe en San Luis”, desde el cual emancipó sus sueños, a los cuales esculpió y finalmente dio voz a través del libro. Sus palabras celebratorias podrían ser entendidas como un testimonio más, en línea con los ya presentados en la sección anterior; una narración que adquiere tonos progresivamente intimistas en las primeras secciones, a partir de una carta dirigida a los compañeros del Plan y a la ciudadanía, una composición lírica en tres partes, seguido por el apartado “Nosotros... construyendo el origen de la igualdad”, que rememora la “marcha de los sueños” de Alberto Rodríguez Saa. Desde aquí en adelante, se extiende un largo relato sobre el proceso de inclusión propiciado por la política, fundada en la vivencia del sueño restituido mediante el trabajo. El documento se articula cronológicamente a partir de los logros asociados a testimonios verbales y fotográficos, con información organizada cronológicamente.

Precisamente porque el trabajo sigue siendo uno de los principales señuelos ideológicos del capitalismo democrático y a la vez está instalado como sueño individual, es que podemos entender su referencia constante en las producciones culturales del Plan de Inclusión Social; objeto central de una activa regulación sensible. Desde el libro “San Luis... una política social diferente”, del 2003, hasta “Nosotros con dignidad”, publicado nada menos que diez años después, las expresiones utilizadas devuelven imágenes que involucran el sentido de la creación y el progreso, constantemente manifestadas en términos recursivos como los de derechos humanos, libertad laboral, igualdad económica y equidad social. En este caso, sin embargo, el mecanismo específico a través del cual la política renueva su apelativo al trabajo son las cooperativas: “un medio para lograr el desarrollo grupal, poner en práctica el pluralismo, la participación y responsabilidad social, conjuntamente con la movilización social como ejes básicos en la defensa de los intereses de la sociedad. La ayuda mutua, el esfuerzo propio, la responsabilidad, democracia, igualdad, equidad, solidaridad y libertad son los valores que serán pilares en el crecimiento de las cooperativas” (Guinard, 2013: 137).

Sólo considerando las referencias contenidas en el libro que venimos trabajando, contabilizamos un total de 18 cooperativas fundadas durante los ocho primeros meses de la política de “Sueños y Progreso” (desde agosto del 2012 a marzo del 2013), particularmente centradas en tareas de parquización, limpieza de espacios verdes y manteni-



miento de edificios. Estos proyectos fueron solventados de manera directa por el gobierno provincial, quien además de impulsar procesos de capacitación, proveer herramientas de trabajo y asesorar en prácticas legales y administrativas, realizó la contratación directa de algunas cooperativas. Según expresaba el entonces Ministro de Inclusión Social, se trataba de “una oportunidad extraordinaria” que animaba “a soñar y a tener una proyección en el futuro” (Guinard, 2013: 160); una reingeniería institucional que buscaba dar un paso significativo hacia la consolidación de procesos de autodeterminación, afirmando un tránsito conjunto entre individuos y gobierno mediante el “espíritu cooperativo” y la “enseñanza mutua” (Guinard, 2013: 153, 158).

Desde este lugar, hablamos de una fase de renovación del PIS fundada en una modalidad operativa singular superpuesta a los mecanismos de Transferencia Condicional vigentes hasta el momento. Sueño, progreso, oportunidad, libertad, son pilares que ya habíamos identificado y que permitieron fundar la promesa de la inclusión al mercado, actualizado ahora a través del mecanismo cooperativo. Precisamente, cuando en esta época comenzaban a agudizarse las tensiones entre las condiciones de integración política y las estrategias de regulación social, la memoria de la política de la inclusión (como juego del recuerdo/olvido vuelto imagen) era repetidamente exaltada mediante su exposición espectacularizada; primero, desde el entorno productivo de la política y, luego, dentro del marco clasista de la fiesta.

Así pues, encarnando su última edición 2015, el Carnaval de Rio en San Luis –festividad realizada desde el 2010 en la localidad de Potrero de los Funes, con la participación de *scolas* de Rio de Janeiro (Brasil) y cientos de pasistas locales- incorporó en una de sus carrozas el lema “Emprendedurismo”, cifrando la tendencia de articulación entre la dinámica productiva local y las modalidades del trabajo emprendedor. Según señala la agencia de noticias del gobierno, su sentido estaba afincado en “las oportunidades y los sueños cumplidos”, refiriendo a un sector muy particular del pueblo puntano como son los jóvenes: empresarios de San Luis que “cumplieran el sueño de ser sus propios jefes y se sumaran al mundo empresarial con un proyecto propio”. En la carroza, la estructura dorada “representa la fuerza y el coraje que enfrentan los emprendedores para concretar una actividad económica en medio de un país envuelto en crisis”; los ángeles “al Gobierno como protector de los emprendedores”; los caballos “indican el camino a seguir y además simbolizan la fuerza y la velocidad para concretar los proyectos relacionados



con la moda, el diseño y la gastronomía, entre otros. Las águilas representan a los emprendedores, la libertad y las oportunidades” (Agencia de Noticias San Luis, 23/03/2015).

El espectáculo del Carnaval apela en este caso al pueblo puntano escenificado como totalidad, pero impone el sentido del éxito para unos pocos. En el taller oculto de la producción, lo que en principio parece visible para todos inviabiliza el tiempo-espacio que le da sentido. La referencia más directa al cruce entre la dinámica del espectáculo y la política estudiada puede ser encontrada en el trabajo de los beneficiarios durante las etapas preparativas y el desarrollo de los festejos. Desde el primer evento del Carnaval, los beneficiarios elaboraron parte de las prendas, adornos y carrozas que acompañaron a los pasistas (El Intransigente, 18/02/2009). Para el año 2014, la Ministra de Turismo y las culturas “indicó que 150 beneficiarios del plan de Inclusión Social confeccionaron los 1100 trajes alegóricos que desfilaron a lo largo de las tres noches” (Agencia de Noticias San Luis, 04/06/2014). En su libro, Guinard refiere explícitamente a este suceso como “un evento de inclusión social e integración cultural” en el que los trabajadores del plan “vibramos con el espíritu carnavalesco desde la capacitación para confeccionar trajes hasta el regocijo”. Vibrar, no en cuerpo, sino espíritu. “[C]orazones que latían al ritmo de las batucadas”; “[e]n un mundo de colores, brillo, música y luces” que los sumaba a la alegría de la fiesta popular (Guinard, 2013: 109). “[A]rtesanos de los diversos talleres (...) con alegría y dedicación” que confeccionaron “la indumentaria de los pasistas, diversos accesorios y colaboramos con el armado de las carrozas” (Guinard, 2013: 116). Estamos hablando de una festividad concretada gracias a la división clasista de un adentro/afuera. Un mundo de colores, pleno de brillo, de luces (en suma, de trabajo) puesto a disposición para la alegría y la consagración del éxito de ciertos sujetos, que inviabilizan la condición de oros. Año a año, un “evento cultural que celebra la vida, expresa libertad y promueve la inclusión social” (Guinard, 2013: 157).

Esto es también parte de la dinámica ideológica de la negación de la negación, a la que refiere S. Žižek. “[E]l paso decisivo de la *distorsión de una idea* a una *distorsión constitutiva de esa idea*”; el desplazamiento de la idea de derecho social (como inclusión) hacia el imperio de la precariedad consagrada y celebrada. Pero parafraseando sus palabras, no es que la inclusión encuentre un momento de automediación en la expulsión de los sujetos, sino que el acceso a ese derecho *supone ya* un llamado a su prevalencia. “[L]a oposición externa se interioriza, de manera que lo opuesto se convierte en la apariencia de lo otro (la libertad burguesa es la apariencia de la falta de libertad de la



mayoría, etc.) ¿Y no se puede decir exactamente lo mismo de los precarios «emprendedores de sí mismos»? Su falta de libertad (...) se les presenta como la apariencia de lo contrario, como la libertad de renegociar una y otra vez los términos de su propia existencia” (2018: 61-62). Y así como Žižek habla de los emprendedores, podemos referir a los cooperativistas del PIS y a sus “trabajadores”.

Conclusiones

La profundización de las dinámicas de desposesión, depredación y explotación en Argentina llevan a la cristalización de tendencias de fragmentación y polarización social; este es el escenario en el que se propagan y sedimentan políticas de inclusión al trabajo como las indagadas. A partir de su ejecución, la palabra oficial censura la tematización y discusión de la pobreza, escenificando procesos que de manera transitoria resuelven la tensión permanente entre las fantasías sociales arraigadas (de la que los sujetos nunca pueden salir por completo), las promesas políticas espectacularizadas (que apelan en clave personal a los sueños) y el mundo de la vida cotidiana que desmiente su posibilidad.

Siguiendo este camino, el trabajo es sustentado en las políticas actuales como valor en sí mismo, al margen de las condiciones y canales a través de los cuales lo efectivicen. De este modo, mientras en la década de los '80-'90 (al menos discursivamente) todavía resultaba significativa la disputa de derechos por el empleo formal y estable, en la actualidad observamos la cristalización del trabajo precario y flexible, factor de “inclusión” que el PIS retoma de manera explícita. Como parte de este proceso, mientras se extinguen los contextos de empleo para toda la vida, emergen los procesos de amparo subsidiario a lo largo de la vida; estrategia que, según constatamos, procura desarrollar destrezas en los sujetos asociadas a las demandas contingentes del mercado laboral, con condiciones de precariedad crecientes. En este contexto, el factor “trabajo” constituye un nexo interpretativo (de mediación) en la relación objeto-práctica-proceso. Refiere a un lugar pretendidamente común, concretamente estructurado desde la responsabilización del sujeto vuelto objeto de la asistencia, fundado en una política de los cuerpos (instancia de gasto calórico/ energético) como estrategia resolutive de las faltas políticas, sociales y económicas existentes.

Para los sujetos, entre tanto, el trabajo constituye un dispositivo que conecta pasado/presente/futuro, actualizando la memoria de la destrucción histórica del empleo como derecho, imponiendo el sentido de la repetición de lo perdido en el presente y



hablándoles en primera persona mediante la promesa de su restitución. La idea de “sueños cumplidos” compone un punto de adecuación entre la experiencia y la narrativa discursiva construida; y aunque no se da siempre ni de manera idéntica a lo largo del tiempo, otorga sentido a la implementación estratégica de las políticas siempre expuestas como reales en sus efectos. La eficacia narrativa en el contexto de las crisis emergentes, pero también la posibilidad de contención efectiva de la conflictividad social, implica que el trabajo retorne precisamente desde una forma hipertrofiada, afirmando, fácticamente, no la libertad de los sujetos ante el mercado, sino el poder de la elite local que los sujeta.

Notas

¹ Es Doctor en Estudios sociales de América Latina y Licenciado en Sociología. Reviste los cargos de Investigador Asistente en el CONICET y de docente responsable de “Sociología de la Educación” en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis. Es Director de la Revista Argonautas (UNSL) e integrante del Programa “Ideología, prácticas sociales y conflicto” del CIECS/CONICET. Correo electrónico: emilioseveso@hotmail.com

² El “Plan de Inclusión Social” o “Plan Solidario” está particularmente orientado a sectores desocupados y en situación de pobreza, operando desde diversos formatos compensatorios de trabajo que incluyen parquización/ parcelas, talleres de oficio, vigilancia urbana, entre otras. El “22AG” es un programa para jóvenes focalizado en el desarrollo de actividades de apoyo en merenderos comunitarios. Por su parte, “Soñamos junto a vos” fue orientado a jóvenes emprendedores de la provincia mediante proyectos autogestionados, vigente entre julio de 2017 y 2018. Si bien recuperamos aquí el dato general de planes sociales según la información dada por los medios locales, reinterpretemos su incidencia poblacional, ya que fue calculada erróneamente sobre la PEA del Gran San Luis (registrada por la Encuesta Permanente de Hogares) en vez de considerar el total provincial.

³ El régimen Nacional de Promoción industrial para las provincias de San Luis, San Juan, La Rioja y Catamarca estuvo vigente desde el año 1968 (Ley N° 3286) hasta el año 2012, implicando diversos instrumentos jurídicos como la reducción del pago del IVA, Ganancias y el gravamen sobre importaciones. A nivel local continúan existiendo incentivos para la radicación de empresas con características similares, aun a costa de la merma de los ingresos fiscales.

⁴ La construcción de la hegemonía, que fundamenta los parámetros del orden y la regulación del conflicto, supone la organización activa de los modos de definición de lo social,



incluyendo en tal sentido a las percepciones, sentimiento y significados, tanto como a las prácticas y expectativas de los sujetos. Si en la topografía de relaciones sociales ciertas miradas adquieran un peso mayor para la imposición de sentido sobre el mundo, el valor relativo que conllevan despoja a su vez a los sujetos dominados de su sentido del yo, dando forma al tipo de vida que llevan, a su historia y su futuro según los límites impuestos como verdad de lo plausible. Ello da cuenta de la capacidad diferencial de un agente como el Estado para hacer ver y hacer creer a través de actos de nominación lingüística legítimos, pero también refiere a una praxis de la violencia entre clases, cuya forma –lejos de ser “suave y disfrazada” (Bourdieu, 1990)- revela de manera descarada formatos de castigo hacia ciertos sectores de clase, así como sentidos estigmatizantes y coercitivos (Wacquant, 2013).

⁵ En sus inicios, a nivel nacional, existían programas con características similares al PIS, pero la mayoría sostenía una concepción asistencial clásica, situada a mitad de camino entre la focalización y la transferencia condicional, sin vinculación explícita con el horizonte de formación de capitales (BID/CEPAL 2004). De este modo, si una mirada retrospectiva puede evidenciar paralelos y similitudes entre diversas políticas y el PIS, éste último muestra cierta anticipación dentro del paradigma de la inclusión, a partir comenzarían luego a regirse otros programas ejecutados en Argentina.

⁶ Desde las reflexiones de Louis Althusser (2008), esta afirmación refiere a la noción de lo imaginario y su relación “invertida” en la ideología.

Bibliografía citada

- Althusser, Louis (2008). *Ideología y aparatos ideológicos de estado*. Nueva Visión. Buenos Aires.
- BID/CEPAL (2004). *Las redes de Protección Social: modelo incompleto*. CEPAL.
- Bourdieu, Pierre (1990). *Sociología y Cultura*. Grijalbo. México.
- Guinard, Mónica (2013). *Nosotros con dignidad*. PAYNE S.A/Gobierno de la provincia de San Luis. San Luis
- Debord, Guy (1990). *Comentarios sobre la sociedad del espectáculo*. Anagrama. Barcelona.
- Ministerio de Hacienda (2018). *Informes Productivos provinciales. San Luis 2018*. Autor. Buenos Aires.
- Suarez Godoy, Enrique (2004). *San Luis... una política social diferente*. PAYNE S.A/Gobierno de la provincia de San Luis. San Luis



Seveso, Emilio (2019). “De círculos, muros y fronteras: experiencias de inclusión en programas de transferencia condicionada”, en *¿Cómo pensamos las desigualdades, pobreza y exclusiones sociales en América Latina?*, Custodio, Palermo y Vigna (Coords). Teseo-Alas-CLACSO. Buenos Aires.

SVAMPA, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus. Argentina.

Wacquant, Loïc (2013). “Marginalidad, etnicidad y penalidad en la ciudad neoliberal: una cartografía analítica”, en *Tiempos violentos. Barbarie y decadencia civilatoria*. Varios autores. Edición Herramientas. Buenos Aires.

Williams, Raymond (2000). *Marxismo y literatura*. Ediciones Península. Barcelona.

Žižek, Slavoj (2018). *La vigencia de «El manifiesto comunista»*. Anagrama. Barcelona.

----- (1999). *El acoso de las fantasías*. Siglo XXI Editores. España.

----- (1992). “El espectro de la ideología”, en *Ideología: un mapa de la cuestión*. Siglo XXI Editores. Argentina.



Representaciones sociales sobre la exclusión social de los alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

Adriana Fassio

Analía Depetris

Ana Paroncini

Resumen

Se presentan los primeros resultados de un proyecto de investigación realizado por la Cátedra de Introducción a las Ciencias Sociales y al Conocimiento Científico y la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. El objetivo general del trabajo es Identificar las representaciones sociales sobre la inclusión/exclusión social en la ciudad de La Plata por parte de los alumnos de la FCE de la UNLP en el ámbito de la Extensión Universitaria de la UNLP. En consiguiente, se administró un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas en el marco de una entrevista a una muestra accesible de 474 estudiantes de la FCE UNLP. Entre los hallazgos se destaca la reflexión de los alumnos, correspondiente a la relevancia del tema abordado, como instancia de razonamiento en sus estudios universitarios, que se relacionan fundamentalmente con la actitud de interés/desinterés que la sociedad manifiesta sobre el tema inclusión/ exclusión. De este modo, este informe se constituye en un insumo para la planificación de acciones tendientes a convocar a los estudiantes de la FCE-UNLP y la realización de proyectos de intervención en el marco de la Secretaría de Extensión Universitaria y el Voluntariado Universitario de la FCE-UNLP, así como para reflexionar sobre cuestiones éticas relacionadas con el ejercicio profesional.

Palabras clave

Exclusión social; Inclusión social; Voluntariado universitario; Representaciones sociales; Extensión universitarias.

Introducción

En esta ponencia se presentan los primeros resultados del proyecto de investigación desarrollado desde la cátedra de Introducción a las Ciencias Sociales y al Conocimiento Científico, comprendida en la currícula de estudios de las carreras de Contabilidad, Administración y Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

La propuesta de indagación se articula con los contenidos curriculares de la asignatura en relación a los procesos de estratificación social, juventud, exclusión y pobreza que conforman una de las unidades de la materia. Es decir que, se intenta conocer cuáles



son las representaciones sociales existentes en los jóvenes universitarios, en la comunidad educativa de la FCE-UNLP, en relación a la exclusión/inclusión social, vigentes en su entorno inmediato, relacionadas con la condición social, de género, de edad, etc. y que se ponen en juego en las diversas prácticas y discursos de los distintos actores. En esta línea, la investigación pretende responder a la siguiente pregunta/problema: ¿Cuáles son las representaciones sociales sobre la inclusión/exclusión social en la ciudad de La Plata por parte de los alumnos de la FCE de la UNLP como jóvenes estudiantes?

Fundamentación del problema

Según De Souza Minayo (2009, p. 182-183) “las representaciones sociales son categorías de pensamiento, de acción y de sentimiento que expresan la realidad, explicándola, justificándola o cuestionándola.” Las representaciones sociales se conforman como parte de la construcción de la realidad social. El autor destaca que Durkheim es el primero que utiliza el término, en carácter de representaciones colectivas, a partir del cual una sociedad elabora y expresa una realidad. Así, las representaciones devienen de hechos sociales y se constituyen en hechos sociales, es decir que no son dadas a priori ni son universales en la conciencia.

Si bien existe una fuerte crítica a la visión de la objetividad positivista de las representaciones sociales, centrada en la afirmación del poder de coerción que ejerce la sociedad sobre los individuos (De Souza Minayo 2009), en el presente trabajo se intenta recuperar la operacionalización del concepto, realizado por la sociología comprensiva, a partir de la noción de “sentido común” como sinónimo de representación social. Es decir, de la comprensión del mundo del día a día como señala Schutz (1982) que se da a través de las experiencias personales y de otros actores contemporáneos, sucesores y predecesores. De este modo, dichas experiencias conjugan un doble anclaje, al significar para los sujetos, un punto de partida como de llegada, vehiculizando sentidos construidos en tanto presupuestos, distinciones, y aprendizajes edificados, que le dan fundamento tanto a prácticas como a saberes.

De este modo, se intenta, como lo hizo Sautú (2004, p. 45) en su estudio sobre la corrupción, indagar sobre “lo que la gente define como tal influenciada por sus creencias, valores y experiencias”, estudiar las representaciones sociales sobre la exclusión/inclusión en los alumnos de la FCE-UNLP. Para ello, el estudio adopta la afirmación de Sautú



relacionada con que estas interpretaciones individuales, transmiten en algún grado la cultura hegemónica, expresada, fundamentalmente, por los medios de comunicación social y las ideas predominantes en sus grupos de pertenencia y de identificación social.

Fenómenos tales como la pobreza urbana, la violencia de género, el techo de cristal, la desocupación, la discriminación por edad, entre otros, son problematizados en menor o mayor grado en nuestra sociedad como cuestiones sociales (Bourdieu, 2007; Fassio, 2010; Giddens, 1994; Kessler, 2013, Kessler y Di Virgilio, 2008; Miranda, 2008; Sautu, 2012; Zabludosvsky, 2007; Ziccardi, 2009). La exclusión/inclusión es un concepto subjetivo relacionado con la pertenencia e identidad con la comunidad de las personas (Miranda, 2003), que hace referencia a un conjunto de fenómenos y situaciones fácticas y se conforma como un problema social en la medida en que convoca no solo las voces de los excluidos sino también la de aquellos que los identifican como tales, o trabajan para resolver estas situaciones a partir de una concepción relacionada con la percepción de la exclusión desde la solidaridad o desde el temor a la amenaza que conforman lo excluidos. De allí la importancia de conocer la opinión de los futuros profesionales en ciencias económicas sobre estos temas, y si existen representaciones diferenciales en función de las prácticas llevadas a cabo: participación/no participación en trabajos comunitarios organizado por la Extensión. Consiguientemente, se retoma el debate de Karsz (2004) quien sostiene que la exclusión no es evidente como tal, ya que al ser una construcción social se muestra como un resultado. En la medida en que se movilizan mecanismos tales como articulaciones, presupuestos y formas de mirar la realidad se dan las condiciones de existencia de la exclusión (Karsz, 2004:135). De este modo, identificar y profundizar en las representaciones construidas por los alumnos, acerca de la exclusión/inclusión permitirá iluminar la concepción de los mismos y su posible vinculación con determinadas prácticas.

La familia como institución, el mercado de trabajo, el sistema de intermediación de las negociaciones entre actores colectivos, la efectividad de la seguridad social y de la asistencia social en la cobertura de todas las personas y en las distintas situaciones de necesidad y riesgo han cambiado y hasta desaparecido en algunos casos, manifestando contradicciones ampliamente percibidas (Castel, 1997).

En este contexto, las nuevas propuestas del mundo desarrollado enfatizan los valores de la seguridad y de la autonomía, a partir de un concepto síntesis como es el de ciudadanía que implica que derecho es acompañado por un ingreso básico. La originalidad



reside en la idea de a) la fundamentación del derecho a recibir un ingreso de ciudadanía, b) el criterio de justicia es la cobertura de necesidades consideradas básicas, c) el valor clave no es la seguridad (absoluta) sino un nivel sustentable de riesgo y el mantenimiento de opciones autónomas de los ciudadanos sobre sus vidas la justificación moral de las demandas de beneficios, no es el “ingreso pagado” sino las “actividades útiles” que las personas realicen (Castel, 2004 a y b).

Las ideas de la gente sobre una temática particular de relevancia social, en este caso la problemática de la exclusión social, está directamente relacionada, no solo con las experiencias personales, sino también con la influencia de los medios de comunicación social en la formación de dichas imágenes (Sautú, 2004). No alcanzan una forma de expresión única, toman una forma más o menos arbitraria para impulsar prácticas. Por lo tanto, las representaciones colectivas refieren al estado de un grupo social, reflejan su estructura y el modo en que el grupo reacciona ante un acontecimiento determinado (Baczko, 2005). Estos esquemas permiten construir la realidad, es decir percibir algo como real, explicarlo y operar en lo que cada sistema considere como realidad (Galán y Mollo, 2013; Fassio y Gilli, 2013; Gómez, 2001).

Por lo tanto, la función de las representaciones sociales es hacer posible las prácticas en la medida en que les da sentido (Taylor, 2006). En esta dirección la noción de representación social abarca el modo en que las personas representan su existencia social, el tipo de relaciones que mantienen entre sí y lo que ocurre en estas relaciones, así como las expectativas y las ideas que subyacen en ellas. Es decir que si bien se mantienen en el plano simbólico, se concretan en acciones que se instalan a nivel colectivo en la sociedad y dan cuenta de prácticas sociales acordes con ellos y están presentes, más allá de su transgresión o cuestionamiento (Galán y Mollo, 2012).

Metodología

Se indagó acerca de las representaciones sociales sobre la exclusión/inclusión social en la ciudad de La Plata en el proceso de formación de los futuros profesionales de Ciencias Económicas de la UNLP, tomando de unidades de análisis a los alumnos de las carreras de la Facultad de Ciencias Económicas. Cada alumno de la cátedra contestó un cuestionario estructurado, con preguntas abiertas y cerradas, y entrevistó a otro alumno de la FCE UNLP al que le administró el mismo cuestionario. Esta tarea se realizó en tres cuatrimestres sucesivos, y se obtuvo una muestra accesible de 474 casos. Los datos cuantitativos fueron procesados con el paquete estadístico SPSS. Las



preguntas abiertas se analizaron utilizando el paquete para el análisis cualitativo de datos Atlas/ti.

Resultados y discusión

En este primer informe de avance se caracteriza la población encuestada, se mencionan aspectos relacionados con su acercamiento a la Secretaría de Extensión Universitaria (SEU) y una primera aproximación descriptiva a las representaciones sociales relacionadas con la exclusión/inclusión social.

Caracterización de los estudiantes

La edad de los estudiantes encuestados abarca entre los 18 y 34 años, 9 de cada 10 se encuentra entre los 18 y 25 años. La mayoría son mujeres (casi el 58%), lo que refleja el mayor acceso de las mismas al nivel universitario; característico de nuestro país y época.

El lugar de procedencia de los estudiantes es principalmente La Plata/Gran La Plata, un 55%, en segundo lugar, un 30 % provienen del interior de la provincia de Buenos, un 10% de otras provincias, 4,5% del conurbano bonaerense y sólo el 0,5% proviene de otro país. Esta distribución refleja que hay una mayor incidencia de los habitantes de La Plata y alrededores, en el acceso a la universidad.

La mayor proporción de los padres de los estudiantes encuestados alcanzan el nivel universitario y secundario completo (29% y 26% respectivamente). Luego, en orden decreciente, 14% alcanzan universitario incompleto, 11% cuentan con secundario incompleto, 8% tienen título terciario no universitario completo, un 7% primario completo y es muy baja la proporción de padres con primario y terciario no universitario incompletos, sólo un padre no accedió a la educación formal. Los datos expresan procesos de herencia de capital cultural.

Entre las madres, se observa un comportamiento similar al de los padres en cuanto al nivel de estudios alcanzados. Una mayor proporción se ubica entre quienes alcanzaron estudios universitarios y secundarios completos (36% y 22% respectivamente). En orden decreciente, 19% alcanzaron un nivel terciario no universitario completo, 9% secundario incompleto, 6% universitario incompleto y 4% cuentan con primario completo. Sólo un 2% de las madres tienen terciario no universitario incompleto y 1,5% primario incompleto, 0,5% no accedieron a la educación formal.



Cerca de la mitad de los estudiantes encuestados sigue la carrera de Contador Público (47%); casi un tercio Licenciatura en Administración (33.3%) y un 11% Licenciatura en Economía. Son menos los que estudian Licenciatura en Turismo (6,3% y Tecnicatura en Cooperativismo (0,2%).

El 84% está cursando la primera carrera universitaria y para un 16% (70 estudiantes) es la segunda carrera. Entre los 70 estudiantes que cursaron alguna carrera anterior las opciones se distribuyen en: Carreras que ofrece la Facultad de Ciencias Económicas (11), otras carreras vinculadas a las Ciencias Humanas (23), carreras de Ingeniería (12), carreras de Informática (10), Ciencias de la Salud (5), Ciencias Exactas (4), a las Ciencias Naturales (3), y Bellas Artes (2).

La mayoría no trabaja (aproximadamente 70%). De los 303 estudiantes que respondieron que no trabajan, un 55% afirma que los ayudan o asisten sus familias y sólo un 9% está buscando trabajo. Más de dos tercios son estudiantes de tiempo completo dado que no están impelidos a trabajar por ser sus familias quienes los sustentan.

Participación y conocimiento de actividades propuestas por la Secretaría de Extensión Universitaria (SEU)

De los 474 estudiantes encuestados, el 81,4% dice no participar en actividades propuestas por la SEU. Los 67 estudiantes (14%) que responden positivamente se distribuyen en los siguientes programas o proyectos (multirespuesta): 23 participan en “Dejando huellas”, 17 en “Coequipo”, 12 en “Igualando futuro”, 5 en “Patrimonialización y turismo”, 5 “IDANI Ideas”, 2 en “Usina de ideas” y el resto en “Aprendizaje para la inclusión”, “Emprendiendo a aprender”, “Emprendiendo sustentabilidad”, “Fortalecer entidades de microcrédito para ciudadanos en situación de pobreza”, Actividades y ámbitos de integración. FAU UNLP, Sistema Bejerman en cursos Detise, Responsabilidad social empresarial y Vivo la UNLP. El 61% de estos estudiantes se han incorporado desde hace menos de 2 años y el resto desde hace 2 a 4 años.

De los 113 estudiantes que respondieron a ¿cómo fue su acercamiento a la SEU?, para el 58% de los estudiantes, lo hizo por información en la Facultad; para un 19% se acercó por medio de un conocido o amigo; para un 14% optaron por otros modos de acercamiento y para un 9% por información en internet. Puede verse que la información brindada por la facultad ha operado positivamente. Para quienes optaron por otros modos de acercamiento a la SEU, estas son: para realizar un trabajo para la Facultad o por formar parte de un seminario de una carrera de la Facultad, por inquietud personal, por



el centro de estudiantes, por un emprendimiento y por la articulación entre la sociedad civil en la que participaba y la secretaría (multirespuesta).

En cuanto a las razones/motivos que los impulsaron a participar en trabajo comunitario en la SEU, respondieron 47 estudiantes, estos expresan (multirespuesta): 70% compromiso social y ayuda a sectores vulnerables, 53% práctica profesional/formativo, 17% interés personal en la temática, 17% devolver a la sociedad por la educación gratuita recibida, 8.5% tener otras experiencias, 6% conocer otras realidades, y 4% contacto con niños, interés y responsabilidad social empresarial, curiosidad, ningún motivo en particular.

En relación con el grado de satisfacción en las experiencias de trabajo comunitario en la SEU en una escala de 1 a 10, donde 10 corresponde a “muy satisfactorio”, entre los 106 estudiantes que respondieron a esta pregunta (equivalente al 22% de los estudiantes consultados): 40% eligen el máximo grado de satisfacción; 26% entre 8 y 9; 12% señalan entre 6 y 7 como grado de satisfacción; 10% de los estudiantes se ubican en la mitad de la escala; para el 2% de los estudiantes el grado de satisfacción está entre 3 y 4 y para el 9% su grado de satisfacción es bajo. Se resalta que la mayoría dan cuenta de un alto grado de satisfacción ya que marcan valores que están entre el 8 y el 10.

Al referir al grado de importancia/relevancia que le otorgan a las prácticas en trabajo comunitario para su formación profesional, en una escala de 1 a 10, donde 10 es el máximo grado de importancia/relevancia, de los 469 estudiantes que respondieron (participen o no de actividades realizadas por la SEU), el mayor peso, 45%, se ubica entre 7 y 8; las opciones 5 y 6 son elegidas por el 22% y el 21% le otorga el mayor grado de importancia/relevancia al elegir las opciones 9 y 10; mientras que para un 15% las prácticas en trabajo comunitario presentan un bajo grado de importancia / relevancia.

Al consultarles si tienen conocimiento de acciones desde la SEU, que estén orientadas a promover el trabajo comunitario (si consideramos que a esta pregunta respondieron 183 estudiantes) sólo para 60 estudiantes la respuesta es positiva, mientras que más de la mitad desconocen acciones desde la SEU, que estén orientadas a promover trabajo comunitario. Finalmente, se les pregunta si, además de las actividades en las que están participando, conocen otras actividades que realiza la SEU. De los 161 estudiantes que respondieron a esta pregunta, sólo 58 dicen tener conocimiento. Los estudiantes que respondieron positivamente (multirespuesta) dicen conocer: Coequipo (19%), Dejando huellas (18%), Apoyo en matemática (18%), Emprendiendo sustentabilidad (14%),



Apoyo escolar (9%), Patrimonialización y turismo (9%), Amartya Sen (9%), Usina de ideas (9%), Idani (7%), Aprendizaje para la inclusión (7%), Abuelos conectados (5%), Buenas prácticas (5%), Igualando futuro (3.5%), capacitaciones, proyectos, congresos (3.5%), relacionada a la energía sustentable en la facultad de informática (3.5%), varios proyectos de extensión (3.5%), Talleres para hacer currículum y entrevistas (3.5%), otras (5%).

Participación en otras actividades de trabajo comunitario, en organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, en iglesias, militancia política partidaria

El 16% del total de estudiantes encuestados participa en otras actividades de trabajo comunitario, organizaciones de la sociedad civil/ organizaciones no gubernamentales/ organizaciones sin fines de lucro/ en iglesias/ militancia política partidaria y 78% no lo hace, el resto no respondieron. De los 75 estudiantes que dicen participar en otras actividades, el 55% lo hace en organizaciones políticas, el 33% participa en otras ONG orientadas a la educación, salud, educación y protección animal y el 12% en ámbitos religiosos. De los estudiantes que participan en esas organizaciones, 45% lo hace desde hace entre 1 y 3 años; 27% desde entre 4 y 9 años, 16% desde hace menos de 1 año y 12% desde hace 10 años o más. Los que tienen más tiempo de participación lo hacen en organizaciones políticas y religiosas.

Exclusión social a través de la voz de los alumnos

Las respuestas en torno a la pregunta “¿Qué entiende Ud. por exclusión social?” permite diferentes lecturas, las que se irán presentando en una secuencia de aproximaciones sucesivas. Como paso inicial, y adoptando un criterio “literal”, se agruparán de acuerdo a los términos que los estudiantes utilizaron en sus expresiones.

Resulta conveniente señalar que de los 474 estudiantes encuestados sólo 37 no respondieron esta pregunta, lo que pone de manifiesto el interés de los mismos por explicitar sus posiciones con respecto a los conceptos, fenómenos y procesos de exclusión social. Continuando con las apreciaciones cuantitativas, cuatro términos reúnen, cada uno, un diez por ciento de las respuestas, por lo que comenzaremos por ellos.

Para un conjunto de estudiantes las personas o grupos “excluidos” lo son por su condición de “discriminados. El significado literal del término “discriminar” es: “Seleccionar excluyendo. Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales,



religiosos, políticos, etc.”, según el Diccionario de la Lengua Española. Pero el significado que le otorgan no es homogéneo, ya que algunos consideran que la exclusión social es equiparable “a la discriminación, repudio o intolerancia hacia una persona o grupo”, lo que implica que uno o varios sectores de la sociedad tratan a otro u otros como inferiores y no como iguales. Por lo tanto, las actitudes discriminatorias son observables y detectables en las relaciones sociales entre individuos y/o grupos. En cambio, otros sostienen que dicha situación se da “cuando una persona se ve imposibilitada de participar en ciertas actividades de la vida social cotidiana, sea por sentirse discriminada, donde suelen...” En este caso, es la persona la que “se ve imposibilitada” y “se siente discriminada”. Aquí el énfasis está puesto en una imposibilidad y en una “sensación” personal, y, por ende, en un rasgo de carácter subjetivo. En una instancia posterior se centrará el tratamiento en estas diferenciaciones.

Otro de los cuatro términos asociados al de exclusión social en las respuestas de un grupo de estudiantes es el de “marginalidad”. La definición del término que se encuentra en el Diccionario de la Lengua Española. “Marginalidad: a) Situación de marginación o aislamiento de una persona o de una colectividad. b) Falta de relación de algo con la materia de que se trata. c) Falta de integración de una persona o de una colectividad en las normas sociales comúnmente admitidas.”

Nuevamente, el uso común de una palabra no excluye concepciones diferentes. Para algunos, en dicha situación se encuentran “aquellas personas marginadas, que son discriminadas por no poder llegar a ser como ciudadanos promedios por diversas razones”; en este caso, la exclusión alcanza a personas, no colectividades, sectores y/o sujetos sociales, y parte de la responsabilidad, por encontrarse en dicha situación, les cabe a ellas mismas, ya que no han podido “llegar a ser como ciudadanos promedios”. Para otros, esto se da “cuando la sociedad deja de lado a personas, marginándolas, discriminando”. Aquí también, la condición de marginalidad corresponde a personas y también se asocia a la discriminación, pero en este caso es “la sociedad” la que asume la acción de excluir, marginar, discriminar, lo que direcciona la mirada a fenómenos, procesos “hechos sociales” en la formulación de Durkheim.

Con ciertas diferencias con las concepciones mencionados, algunos estudiantes entienden “por exclusión social a las distintas situaciones en las cuales, las personas o grupos que las sufren, quedan marginados del resto de la sociedad (debido a diversas causas) ...” A las personas, se incorporan, aquí, los grupos, y se mantiene la imagen de que



quedan por fuera “de la sociedad”. Por último, en un conjunto de respuestas se percibe que “una persona o grupo es marginada por no sentirse parte o simplemente por no pertenecer a una clase social “tipo” como lo es la clase media alta...” Nos interesa resaltar dos rasgos en este tipo de concepciones. Uno, la mención a una característica de tipo subjetiva –“no sentirse parte”-, otro que el sujeto que margina o excluye no es la sociedad en su conjunto, sino una parte de ella –“una clase social tipo”-, que fija condiciones de pertenencia.

En un tercer conjunto de respuestas se equipara la exclusión social con la “no participación”. En el Diccionario de la Lengua Española encontramos la siguiente definición de participar: “Dicho de una persona: tomar parte de algo. 2. Recibir una parte de algo. 3. Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona; participa de sus pareceres. 4. Tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos. 5. Dar parte, noticiar, comunicar”.

En forma similar a los términos anteriores, también con este se observan diferencias en las concepciones. Algunos de los estudiantes lo conciben “como la imposibilidad de participación social plena de algunos segmentos de la población debido a la carencia de derechos, recursos y capacidades básicas...” Los que no acceden “a una participación plena” son “segmentos”, sectores, colectividades, es decir, sujetos sociales y no personas aisladas. A esta situación se llega por “carencia de derechos, recursos y capacidades”. La mención a las capacidades agrega cierta ambigüedad a la expresión, ya que la “carencia de derechos, recursos” se asocia a condiciones impuestas, son otros sectores sociales los que niegan o conculcan el ejercicio de dichos derechos, pero la mención a las capacidades nos remite a un plano personal o particular de un sector, lo que permite enunciar cierta duda ¿la carencia de dichas capacidades responde a una desigual distribución de las oportunidades y posibilidades o puede ser atribuida a un rasgo idiosincrático del sector social excluido de la participación? El factor de ambigüedad señalado persiste en quienes entienden “por exclusión social la falta de participación o aislamiento de las personas, de la sociedad en que viven, pudiendo tener estas diversas causas generadas por la persona misma o por terceros”. La diferencia es que el acento está puesto en las personas y no en los sectores sociales, pero se reitera el dualismo en los factores asociados a la no participación, ya que el mismo individuo puede ser el causante de dicha situación, es decir, se autoexcluye. Manteniendo el eje en las personas, pero clausurando cualquier tipo de ambigüedad, un conjunto de respuestas postula que la exclusión social se advierte “cuando se impide a una persona la participación en la



sociedad”. Se advierte con meridiana claridad que la situación de exclusión social, de no participación, responde a un rasgo de imposición en las interrelaciones individuales.

El último de los cuatro términos más mencionados en las respuestas y asociados a la exclusión social, es el de “apartamiento/aislamiento”. Según el diccionario de la Lengua Española, aislar es: “Dejar algo solo y separado de otras cosas. 2. Apartar a alguien de la comunicación y trato con los demás”. Se reiteran aquí los clivajes en la diferenciación de las concepciones, ya que para algunos es el “aislamiento de una persona de las relaciones sociales”, en tanto, para otros es “aislar a una parte de la población de manera directa o indirecta desde puntos de vista sociales económicos y/o culturales”. También persiste la apreciación ambigua en cuanto ubicar los motivos del aislamiento en la persona aislada o en grupos o sectores que la aíslan, ya que, para algunos, la situación de exclusión social se reconoce en el hecho de “apartarse o ser apartado de la sociedad por ciertas condiciones que presenta cada persona”. La posibilidad de que las personas, por sí mismas, configuren las condiciones de autoexclusión social es una concepción que se reitera en varias respuestas.

En concordancia con lo expresado en el último párrafo, se propone centrar el tratamiento de las respuestas en el eje autoexclusión/exclusión social en las instancias siguientes de este trabajo.

Organizaciones que deberían trabajar en la resolución de los problemas de exclusión social

En relación a las organizaciones que deberían trabajar en la resolución de los problemas de exclusión social, los estudiantes identifican diferente tipo de instituciones y muchos de ellos dan un orden de importancia a cada opción. Principalmente seleccionan aquellas de carácter orgánico y ubican en un lugar primordial al Estado y los organismos públicos en sus diferentes niveles de agregación (nacional, provincial, municipal). A su vez especifican el grado de importancia que tiene la escuela pública en temas vinculados a la inclusión/exclusión social. En opinión de los estudiantes, este tema no parece ser un rol prioritario para las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, las empresas, las universidades. En menor proporción optan por aquellas que implementan soluciones de carácter individual, “las personas solidarias”.

Entre las opciones de menor frecuencia los estudiantes mencionan en orden de importancia algunas de carácter individual: “Cada uno como persona”. “El excluido tiene que querer dejar de serlo para cambiar su propia situación”. Otras de carácter grupal: “La



sociedad en su conjunto”. “Todos”. Y de carácter orgánico: “Se debe formar desde el hogar/la familia, incentivar el conocimiento, valores.” “Entidades educativas públicas y privadas”.

Abordaje del tema inclusión/exclusión en materias en las que ha asistido

En relación con el abordaje del tema inclusión/exclusión en materias cursadas, el 75% de los estudiantes afirma que en alguna de las materias cursadas ha sido abordado este tema, mientras que el 22% atestiguan que el tema no se ha abordado. El 3% eligieron la opción no sabe/ no contesta.

Al consultarles por el nombre de las materias en las cuales se han expuesto contenidos acerca de la inclusión /exclusión social, sucedió lo siguiente: En primer lugar, muchos estudiantes no nominaron las materias con exactitud, lo cual, al momento del análisis, requirió apelar a agrupamientos que permitieran salvar ese inconveniente estableciendo una generalización. La materia más nombrada como el espacio curricular donde se exponen temas relacionados con los conceptos exclusión/inclusión fue “Introducción a las Ciencias Sociales y al Conocimiento Científico” por un 30% de los estudiantes. Un 8% de los estudiantes mencionó las asignaturas correspondientes al área “Administración”. Un 7% refirieron al área curricular de “Derecho” y un 5% a “Introducción a la economía”. Un 4% mencionó “Macroeconomía”, un 3% “Historia”, y la misma proporción nombró “Finanzas públicas”, un 2% de los estudiantes señaló “Microeconomía” y un 1% “Agenda geopolítica”. Es mucho menor la cantidad de estudiantes que señalaron: “Sociología organizacional y Psicología” (7 estudiantes), un seminario optativo de “Turismo e inclusión social” (6 estudiantes), “Crecimiento económico, turismo y medio ambiente” (señalado 5 veces), “Patrimonio turístico argentino y latinoamericano” (3 veces) e “Introducción al turismo” (nombrada 2 veces). Sólo 2 estudiantes contestaron no poder recordar en qué materia se habían analizado los temas exclusión / inclusión.

Al especificar la indagación acerca de los motivos por los cuales consideran que la temática exclusión/inclusión no estuvo presente en algunas materias cursadas es posible identificar tres agrupamientos: En primera instancia “los docentes”, en segunda “el plan de estudios” y por último “la sociedad”.

En cuanto al agrupamiento “docentes”, los estudiantes mencionan fundamentalmente su “actitud” frente al tema exclusión, acentuando aspectos que evidencian decisiones acerca de la elección de la temática. Así, esgrimen que “muchos profesores no abordan el tema porque se cuidan de hablar de cuestiones políticas para no tener problemas”.



Otros, porque consideran que “el profesor piensa que no está dentro de las finalidades de la materia, porque pertenece a otras áreas de estudio”. Asimismo, hay estudiantes que refieren “falta de interés e importancia de los docentes hacia el tema”.

Respectivamente, en referencia a la dimensión “plan de estudios”, se estableció una separación entre a) estructura y contenidos y b) formación profesional. Esta última categorización, se ha desagregado en otras dos instancias: b1) orientación teórico-ideológica de la institución y b2) capacitación del alumnado.

a) Estructura y contenidos: aquí se pueden identificar respuestas que apuntan a la estructura del plan de estudios y a su contenido curricular independientemente de decisiones tomadas por los docentes. Así los estudiantes señalan que el tema exclusión “no ha sido abordado porque recién han cursado materias del primer cuatrimestre del primer año”, “tal vez en otros años se dicte”, “porque son materias introductorias”, “porque no es relevante para los temas que desarrollan las materias”, “porque las materias están relacionadas a lo matemático y contable.

b) Formación profesional: aquí los alumnos brindan motivos acerca de la exención de la temática exclusión/inclusión vinculados al plan de estudios, pero al desagregar en b1) la orientación teórico- ideológica de la facultad y b2) la capacitación que ella misma promueve para el alumnado, es decir, el impulso por generar diversas competencias y capacidades en los estudiantes, las respuestas se agrupan de la siguiente manera:

b1) Orientación teórico- ideológica de la facultad: “hay una bajada de línea neoliberal”; “la facultad no forma alumnos con responsabilidad social”; “la carrera no está orientada a tratar temas de exclusión”, “ni siquiera la misma facultad es inclusiva”, “no es un tema relevante para las altas autoridades de la facultad”, “la universidad y sobre toda esta facultad se encuentra dentro de la esfera más conservadora y no induce al pensamiento crítico ya que no se le da al alumno un espectro amplio de visiones y teorías sino una predominante”.

b2) Capacitación del alumnado: “la carrera entiende que no es necesario dar ese tema para ser un buen profesional”, “no se considera necesario para obtener el título, no es algo obligatorio”, “la carrera no se aboca a lo social y humanitario”, “la carrera no trata de población inactiva”, “el tema no es primordial para la carrera”.



El agrupamiento correspondiente a actitud de la Sociedad: algunos alumnos acentúan fundamentalmente la actitud de interés/desinterés que ellos consideran que la sociedad manifiesta sobre el tema inclusión/ exclusión. Responden de la siguiente manera: “el tema no se brinda en las respectivas materias porque esta actitud es un espejo de la importancia que se le da en la vida cotidiana”, “está naturalizado en la sociedad”, “por más que se cree conciencia no se puede modificar es una decisión que debe llevar adelante el gobierno”, “porque a los 18 años ya se debería tener conciencia de la exclusión y se debería dar por sabido”, y por último “porque mucha gente prefiere ignorar”.

Sumario

Hasta aquí se ha realizado una primera descripción de algunas de las variables incluidas en este trabajo y se ha centrado la mirada en cada una de ellas en particular. En instancias posteriores se avanzará en la elaboración de categorías y tipologías, se las relacionará a fin de diferenciar “árboles conceptuales” y se buscarán las asociaciones con algunos datos “duros” como carreras que están cursando, acercamiento teórico o empírico con la temática y situaciones de exclusión social.

Referencias bibliográficas

- Backzo, B. (2005). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Bourdieu, P. (2007). *Los modos de dominación. El sentido práctico* (pp.196-216). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Castel, R. (1997) [1996]. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Castel, R. (2004a). *La trampa de la exclusión: trabajo y utilidad social*. Buenos Aires, Argentina. Topia.
- Castel, R. (2004b) [2003]. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Argentina: Manatíal.
- De Souza Minayo, M. C. (2009). *La artesanía de la investigación cualitativa*. Buenos Aires, Argentina: Lugar.
- Fassio, A. (2010). Exclusión, edad y género. Trabajo voluntario como una estrategia de inclusión social de mujeres adultas mayores. *Revista electrónica de Gestión de las personas* http://www.revistagpt.usach.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=229Itemid=134. Tecnología(9),35-43. Disponible <https://bit.ly/2GQayBj>



- Galan, L. y Mollo (2013). Los docentes universitarios y los imaginarios sociales en la enseñanza de ética. En J.J. Gilli y A. Fassio (coord.). *La ética en la formación profesional de los administradores*, (pp. 27-40. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Cooperativas.
- Giddens, A. (1994). El trabajo y la vida económica. *Sociología* (pp.525-560). Madrid, España, Alianza.
- Gilli, J.J. (director) y Fassio, A. (subdirectora), (2013). *La ética en la formación profesional de los administradores*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Cooperativas.
- Gómez, P. (2001). Imaginarios sociales y análisis semiótico. Una aproximación a la construcción narrativa de la realidad. *Cuadernos. Revista de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy* 17, (195-209).
- Karsz, S. (2014). La exclusión: concepto falso, problema verdadero. En S. Karsz (coordinador) *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, pp. 133-218). Barcelona, España, Gedisa.
- Kessler, G. & Di Virgilio, M. M. (2008). La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas. *Revista de la CEPAL* (95), pp. 31-50.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Miranda, A. (2008). Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI. *Revista de trabajo*, 4 (6), 185-198.
- Miranda, C. (2003). Consumo cultural y estrategias de ocupación en las organizaciones de personas de edad. En L Golpe, L. M. Bidegaín y C. Arias (compiladores), *Edaísmo y Apoyo Social. Una mirada interdisciplinaria sobre el proceso de envejecimiento en el enclave geróntico argentino*, (pp.173-189). Mar del Plata, Argentina: Ediciones Suárez.
- Sautú, R. (2012). Reproducción y cambio en la estructura de clase. *Entramados y Perspectivas*, 2 (2), pp. 127-154.
- Sautú, R. (compiladora) (2004). *Catálogo de prácticas corruptas. Corrupción, confianza y democracia*. Buenos Aires, Argentina, Lumiere.
- Schutz, A. (1982). *Collected papers 1: Common Sense and Cientific Interpretation*. La Haya, Holanda: Martinus Nijhoff.
- Taylor, Ch. (2006). *Imaginarios sociales modernos*. Barcelona, España: Paidós.
- Zabludovsky, G. (2007). México: mujeres en cargos de dirección del sector privado. *Academia. Revista Latinoamericana de Administración* (38), pp. 9-26.
- Ziccardi, A. (2009). Políticas de inclusión social de la Ciudad de México. En Barba, C. (Comp.) *Retos para la Integración Social de los pobres en América Latina* (pp.237-257). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.



La segregación urbana como una forma de violencia en la zona de La Uruca, San José, Costa Rica.

Allison Dayanna Pérez Rojas

Resumen

En la presente investigación pretendo problematizar cuales son algunas de las causas de la segregación urbana que podrían presentarse como violencia en la zona de La Uruca, San José. Para esto caracterizar la zona a estudiar, y determinar de qué forma la segregación urbana puede ser considerada una forma de violencia. Esto mediante la revisión de material bibliográfico y bases de datos de censos del INEC. Esta investigación se realiza en San José, Costa Rica, 2019

Palabras clave

Segregación urbana; Violencia; Relaciones de poder.

Abstract

In the present investigation I intend to problematize what are some of the causes of urban segregation that could occur as violence in the area of La Uruca, San José. For this, characterize the area to be studied, and determine how urban segregation can be considered a form of violence. This through the review of bibliographic material and censuses databases of the INEC. This research is carried out in San José, Costa Rica, 2019.

Keywords

Urban segregation; Violence; Power relationship.

Introducción

A lo largo de los años en Costa Rica de ha experimentado un acelerado desarrollo en infraestructura en la Gran área metropolitana (GAM), donde se puede analizar como el mismo ha sido una causalidad de distintas problemáticas que en la actualidad enfrentan algunas personas de los distintos distritos y barrios de GAM.

Algunas de estas problemáticas son la segregación urbana, que se da no solamente en una comunidad y barrio como La Carpio, se da en distintos barrios cercanos a la GAM, como Rio Azul, Pavas, y son excluidos de muchas de las dinámicas que se dan en el mismo territorio que comparten con sus centros de dinamismo, pues al no cumplir con los estándares que platean las urbes que tienen mayor imposición, son excluidos, consecuentemente hasta no formar parte de la misma área, en el sentido de las dinámicas



que se dan dentro de ella; aunque geográficamente se encuentre en el sitio, socialmente no se relacionan directamente.

En el caso de la comunidad de La Carpio es una comunidad totalmente alejada territorialmente y de las dinámicas, por ser una de los barrios del distrito de La Uruca con mayores asentamientos informales, y esto motivo de un crecimiento poblacional en las últimas décadas por una ausencia de políticas de territorialidad en el distrito de la Uruca. Es por esto que en la siguiente ponencia se problematiza investigar y analizar algunas de las causas de la segregación urbana que podrían presentarse como violencia en la zona de La Uruca, San José.

Es importante tomar en cuenta que se parte de la premisa de el accionar del Estado en la comunidad de La Carpio, pues es un planteamiento de como algunas políticas de gobierno se plantearon como una solución para la comunidad, pero terminan convirtiéndose en una problemática aún mayor que enfrenta actualmente.

Fundamentación del problema

Existen algunos estudios sobre la segregación que se da espacialmente, tomando en cuenta los grupos sociales y la economía que influye en estos desplazamientos sociales. Para hablar un poco sobre estos es importante relacionar el proceso de urbanización, Guzmán y Hernández (2013), nos plantean en su artículo: "La fragmentación urbana y la segregación social una aproximación conceptual", plantean algunos modelos urbanos que se presentan en la ciudad actual, de los cuales para el análisis son de mayor interés dos en específico:

La extensión de barrios privados: en la cual se interpreta al empobrecimiento de la clase media como principal promotor de diferenciación social a través del espacio público - privado.

Las nuevas centralidades y los archipiélagos urbanos: en los cuales se reconoce la diferenciación social aplicada en sus formas de consumo y entretenimiento, reconfigurando la estructura urbana. (p. 44)

A su vez estos modelos se entrelazan con algunas de las posibles causalidades de la segregación y como esta se refleja como una promotora y una forma de violencia. En el caso específico del barrio La Carpio se puede pensar en que su estructura es un modelo se ve combinado por ambos, esto se puede mostrar al ver el anexo 1, se puede apreciar como la extensión alrededor de este barrio de centros educativos privados, condominios



privados, centros de investigación y empresas o industrias como el instituto de formación aeronáutica, planta CEMEX; luego se puede apreciar como las dinámicas de entretenimiento y consumo alrededor de este barrio no es específicamente dirigida a la comunidad que lo habita, si quiera tienen el acceso económico; y pensando en lo más cercano para entretenimiento como el parque de diversiones, no está específicamente dirigido a esta comunidad, pues los precios pueden ser algo elevados para algunas familias que se encuentran en el estado de pobreza y pobreza extrema.

Siguiendo con esto desde el plan municipal de San José 2017-2020 se encuentra un dato alarmante sobre las necesidades básicas insatisfechas, donde:

A nivel de barrios se puede encontrar que La Carpio, donde se concentra más del 55% de la población y más del 52% de hogares de Uruca, es donde se tiene el mayor porcentaje de hogares y de personas con necesidades básicas insatisfechas del distrito y del cantón. (p. 17)

Es un dato alarmante porque son 21 barrios los que conforman el distrito de la Uruca, y es La Carpio quien sostiene el mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, lo cual indica como a pesar de los esfuerzos de algunas organizaciones de que esta comunidad este entre las que más acción social reciben de otras organizaciones, no es suficiente para amortiguar las consecuencias que esta problemática tiene en las dinámicas.

Por su parte, Molina en el 2012 plantea la segregación residencial, donde analiza los estratos y cuestiones socioeconómicas que llevan a estos procesos de privatización a ser puentes de factores de exclusión. Esta segregación residencial es una voluntaria, pues son las personas quienes deciden ya sea por seguridad o no relacionarse con personas con estatus social o cultural distinto; algo muy distinto a lo que sucede con La Carpio, donde se encuentra excluida de manera forzada de las dinámicas que se desarrollan a su alrededor.

A raíz de esto, se puede analizar como la desigualdad económica y social cambia un tipo de segregación y como les pasa por la vida a las personas, como transforma sus dinámicas con comunidades y barrios aledaños, hasta como limita o da más facilidades para acceder a servicios tan básicos como la educación.

Por otra parte, hay un tema de seguridad ambiental que no se toma en cuenta en algunos estudios y análisis sobre este fenómeno de exclusión y segregación urbana, sobre



esto Arias y Quesada (2013), realizan su enfoque en los desplazamientos espaciales enfocados en la geografía e indicadores locales ambientales.

Al igual que otras ciudades de América Latina, la ciudad de San José, presenta fenómenos de exclusión social, espacial y problemas de degradación ambiental; sin embargo, aunque existen indicadores locales, estos no han sido utilizados ni analizados de manera integral para determinar niveles de segregación presentes en el territorio. (p. 102)

Este deterioro ambiental que mencionan los autores es totalmente observado en barrios como La Carpio, donde espacialmente se ha dado un deterioro por el crecimiento exponencial de habitantes en las últimas décadas, esto causa una construcción acelerada en el territorio, donde el nivel de hacinamiento es tan grande que solo en este barrio se concentra la mayor cantidad de personas del distrito de la Uruca.

Además, para estudiar este tipo de situaciones y las conductas que se presentan a causa del fenómeno de la segregación, existen algunas teorías, y una de las que más se ajustan para entender este es la teoría de la anomia o la ruptura, presentada por Martínez (citado por Arriagada, 2000):

(...) privilegia como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales: la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados que derivan de la industrialización y de la urbanización, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre las aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones. (p. 108)

Esto nos demuestra como existe una relación entre la pobreza se relaciona con la falta de los medios para alcanzar las metas impuestas por la sociedad; pues la conducta violenta se da a partir de no conseguir alcanzar estas metas. De esta forma, se demuestra una vez más que la violencia efectivamente se deriva de estos fenómenos,

Metodología

Técnicas

- Revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias
- Revisión de bases de datos de censos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Revisión de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040).



Tipo de investigación: Descriptiva

Es la descripción del fenómeno, en este caso sería describir algunas de las causas de la segregación urbana en la zona de La Uruca, San José. También, en una investigación descriptiva se seleccionan conceptos, se analizan y describen, de tal forma como se ha llevado a cabo en esta investigación al describir y definir algunos de los conceptos principales y analizar alguna de las variables en distintos estudios, alguna de ellas como el desplazamiento urbano, seguridad ambiental, la exclusión y segregación urbana.

Resultados y discusión

Algunas de las causas de esta segregación pueden ser, en primer lugar, la distribución desequilibrada entre las zonas urbanas y rurales, así como lo revelan datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del 2011: "el porcentaje de población urbana pasó de 59,0% a 72,8% entre el 2000 y el 2011. En otras palabras, en el 2011 residen en zonas urbanas 7 de cada 10 habitantes del país" (p. 22). Con esto vemos como en los últimos años se ha dado un crecimiento acelerado en las zonas urbanas y esto transforma totalmente las dinámicas que tienen las personas.

Este desequilibrio se refiere a que tanto en el cantón de San José, como en la zona del Gran Área Metropolitana ocurre el mismo suceso, donde en un mismo cantón se da una gran acumulación de riqueza en unas zonas y otra gran acumulación de pobreza en otras. Así como lo muestra el Décimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2004):

Los hogares en concentraciones de pobreza tienen una dependencia demográfica del 41%, cifra bastante similar al 38% del conjunto de Costa Rica y un poco más alta que el 35% de la GAM, pero mucho mayor que el 28% que registran los agrupamientos de riqueza (...) Pero los valores son aún mayores en 6 de las 11 concentraciones: La Carpio, Libertad y Rincón Grande, San Felipe, Guararí y Los Guido. En contraste, para el conjunto de agrupamientos territoriales de altos ingresos el valor promedio es del 15%, y el más alto es el 21% de Belén.

Como se muestra anteriormente La Carpio, situada en el distrito de La Uruca es una de las zonas que tienen este mayor impacto de la segregación y exclusión urbana; Caldeira (citado en Brenes, Masis, Paniagua y Sandoval, 2008), indica que: "relaciona la segregación socio-espacial con el origen de "discursos de miedo", la (des)integración social, y con políticas y acciones policiales violatorias de los derechos humanos" (p. 122). Estos discursos de odio que además nacen de un imaginario que tiene el costarricense de que como "todos somos igualiticos", entonces todo aquello que salga de la norma social de



lo que es ser un tico es tachado, vetado y excluido; este imaginario del tico no acepta que exista pobreza, desigualdad, por tanto, los veta y estigmatiza como si fueran la otredad.

Otro factor causal de esta segregación y exclusión es la imagen que venden los medios de comunicación, quienes en la mayoría de los casos presentan noticias amarillistas, donde se estigmatiza a la población total que habita en la zona. Muestra sobre esto nos lo retrata Briceño (2007):

El miedo se distribuye más igualitariamente que la seguridad real de la población, pues el papel de los medios de información, de la victimización vicaria y del rumor hace que los sentimientos puedan darse de manera similar entre grupos victimizados y no victimizados (p. 548)

Esta es otra de las muestras, sobre cómo la urbanización acelerada conlleva a mayores problemáticas, pues esta seguridad desproporcionada es la seña de la desigualdad creciente y la exclusión que se crea con la misma. Pues los medios plantean como la inseguridad afecta a todas las personas; pero no retrata la realidad de como cierto grupo privilegiado si puede combatir de alguna forma esta inseguridad, y es lo que Molina (2012) también plantea, pues los que tienen los medios pueden refugiarse en residenciales, condominios; y las personas que no poseen esos recursos, deben lidiar con la situación real.

Ahora bien, desde la sociología se puede analizar la fusión que existe entre distintas situaciones sociales y espaciales; las cuales producen a su vez el fenómeno que se está tratando, la segregación espacial. Algunas ya mencionadas anteriormente, y otra que veremos con Riella. Y bien, otra de las causas que está más relacionada con el área de estudio es el agotamiento de los medios de control social, como lo menciona Riella (2001): “ (...) analicemos la segregación urbana como una de las evidencias del agotamiento del control social” (p. 195), considerando esta afirmación se puede inferir en que, lo tratado antes como una solución como lo fue el dejar que una comunidad se apropiara de un territorio y formaran su asentamiento, ahora se convierte en una de las causas de la problemática de la segregación y exclusión social que se presenta en estas zonas.

Conclusiones

Para concluir tras este largo esbozo se puede concluir como limitar a las personas al acceso a los medios y servicios más básicos es un modo de violencia, que se ha estado

reproduciendo en los últimos años y ha dado paso a una polarización entre las zonas ricas y pobres; la cual va en aumento.

Este tipo de formas de violencia es un poco complicado de visibilizar, pues son estigmas que se han llegado a normalizar de tal forma que no se notan, y en el momento de exponer la situación incómoda; pero es importante tener presente como este y otros tipos de violencia deben evidenciarse para buscar una explicación y solución al fenómeno. Pues el aumento de la violencia conlleva a que se están dando conflictos importantes de desarrollo, de satisfacer necesidades básicas en comunidades que han sido vulnerabilizadas.

Otro punto que no se puede dejar de lado es sobre la planificación territorial que tiene el gobierno, pues surgen varias dudas sobre cómo no solo el gobierno, sino instituciones como las municipalidades, no solo están construyendo a partir de rediseñar el espacio ya establecido, sino que están construyendo una ciudad y urbe para ciertas poblaciones. Cosa que se puede ver con la construcción masiva de estacionamientos, prácticamente infraestructuras para vehículos, mientras en comunidades como La Carpio hay niveles de hacinamiento alarmantes. Entonces, la pregunta es ¿Para quienes construyen la ciudad? y ¿Cuáles son sus intenciones al hacerlo?

Anexo 1



Barrio La Carpio (zona marcada en rojo) y parte del distrito de La Uruca. Foto obtenida de Google Maps.



Referencias bibliográficas

Arias Garro, J.; Quesada Thompson, G. (2013). "Análisis geográfico de la segregación socio-ambiental de la ciudad de San José". *Revista Geográfica de América Central*, (51), 101-123. Obtenido de: <https://bit.ly/3nTo9Zo>

Arriagada, I. (2000). "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana". *Revista de la CEPAL*, pp. 107-131.

Briceño Leon, R. (2007). "Violencia Urbana en América Latina: Un modelo sociológico de explicación", en: *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, pp. 541-574.

Brenes Montoya, M.; Masís Fernández, K.; Paniagua Arguedas, L.; Sandoval García, C. (2008). "La Carpio: segregación urbana, inseguridad y estigmatización social en una comunidad binacional en Costa Rica". Obtenido de: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Iberoamericana/2008/Nr_32/32_Brenes_et_al.pdf

Guzmán Ramírez, A.; Hernández Sainz K. (2013). "La fragmentación urbana y la segregación social una aproximación conceptual". *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*, (14), 41-55. Obtenido de: <http://www.redalyc.org/pdf/4779/477947373004.pdf>

Hernández Pedreño, M. (2008). "Exclusión social y desigualdad". Obtenido de: <http://www.um.es/documents/1967679/1967852/Libro-Exclusion-social-desigualdad-08.pdf/b3392fe8-ca07-44d4-8833-2a2124a3b190>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). *Censo de Población y Vivienda 2011*. San José, Costa Rica.

Molina Varela, W. (2012). "Segregación Residencial Socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 1984-2011". Recuperado de: <https://bit.ly/3jTDxCC>

Plan de desarrollo municipal 2017-2020. Recuperado de: <https://bit.ly/33RSKi0>

Programa Estado de la Nación. (2004). *Decimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.

Riella, A. (2011). "Violencia y control social: el debilitamiento del orden social de la modernidad". *Universidad Autónoma de México*, (30), pp. 183-20



Perspectivas entre desigualdad y exclusión en los diversos ámbitos de la vida social

Diego Ricardo de Assunção Velho¹

Resumen

El presente artículo busca hacer un análisis en torno a los conceptos y perspectivas que engloban las diversas formas de exclusión presentes en Brasil. A partir de ese análisis, buscamos comprender de qué forma las ideas y políticas implementadas, contribuyeron de alguna forma a lo que podemos llamar hoy de institucionalización del racismo, algo que pasa muy lejos de lo que era defendido por Gilberto Freire como concepto de democracia racial en Brasil. En el caso de las mujeres, la mayoría de las personas que se dedican a la investigación y la investigación de la salud en el hogar, la mitad de la población brasileña es negra, pero eso no es suficiente para garantizar a esas personas una calidad de vida, sea en el ámbito social o económico, todavía es posible percibir tipos de discriminación siendo naturalizados al logo de 130 años de abolición de la esclavitud. ¿Qué buscamos comprender es cómo el racismo se volvió institucional y social en la sociedad brasileña?

Palabras clave

Racismo; Exclusión; Diversidad.

Introducción

Pensar en cuestiones raciales en nuestra sociedad actual no es una actividad fácil. Si cuestionamos las posiciones conservadoras que han estado ganando impulso en las últimas décadas, no solo en Brasil sino en todo el territorio mundial, estamos aún más aterrados. A lo largo de nuestra historia hemos vivido un gran choque en torno a la ética moral y, a menudo sensacionalista, que busca invisibilizar latente el tema de la raza en nuestra sociedad. Es posible escuchar incluso hoy que no hay racismo en Brasil, que el color de la piel no es un mecanismo de discriminación social y económica.

Todas estas reflexiones son construcciones sociales que están aliadas con la identidad nacional desde el fin de la esclavitud, los prejuicios estereotipados y la construcción del racismo tal vez puedan entenderse no solo como una herencia de la esclavitud, sino como una serie de acciones tomadas directamente por el estado brasileño o inerte. No es apropiado en un ensayo de esta proporción llegar a una conclusión sobre el papel del estado en la institucionalización del racismo en la sociedad brasileña, pero es aquí, a través de una búsqueda bibliográfica, para plantear esta cuestión para que se puedan



realizar más investigaciones en estos aspectos. Llevar a cabo un micro análisis sobre la tangente a la construcción del Estado-nación, branqueamiento con la situación que estamos viviendo en la actualidad, lo que hace una crítica a la forma en que el estado está desarrollando una campaña contra las drogas y la creación de un sentido de la "guerra" contra la constante drogas, justificando y aumentando su aparato de represión a una capa particular de la sociedad.

¿Supresión inmediata de la desigualdad de esclavos?

La idea de suprimir la esclavitud liberando a los esclavos existentes tuvo éxito con la idea de suprimir la esclavitud dándole el millón y medio de hombres que poseía en 1871 y dejándola eliminarlos. (Nabuco, p-09, 2011)

La idea traída en la cita anterior nos hace reflexionar sobre el mismo concepto teórico y político del abolicionismo. En una sociedad predominantemente terrateniente como Brasil, donde la idea de la esclavitud se mantuvo como una bendición para la actividad económica del país y no se consideró que construyera una sociedad diferente, donde los negros esclavizados pudieran ser liberados. La idea de suprimir la esclavitud de una manera natural, como una selección biológica, donde los más débiles (entendidos en este concepto, como los negros todavía esclavizados) serían "eliminados" a lo largo de los años con su propia muerte y para el final terminaría con la esclavitud.

Esto, en sin embargo, no era un pensamiento frecuente en la historia de Brasil, a lo largo de unas pocas décadas se puede ver el compromiso de algunos grupos y para terminar con la esclavitud en nuestro país, a través de medidas de disminución de la entrada de esclavos en suelo brasileño, pero no poner un fin a la situación de no - humanidad que vivió hace miles de negros en suelo brasileño, es decir era necesario un cambio de mentalidad, la conciencia de que una sociedad no puede permitir que los seres humanos a ser tratados de la forma en que la esclavitud se mantuvo, fue Necesito un pensamiento moral y moralizante sobre la construcción de lo que sería la sociedad brasileña.

Fue en la legislatura de 1879-80 que, por primera vez, se vio a un grupo de hombres dentro y fuera del Parlamento para hacer la emancipación de los esclavos, no la limitación del cautiverio a las generaciones actuales, su bandera política, la condición preliminar de su adhesión. a cualquiera de las partes. (Nabuco, p-9, 2011).



Hemos encontrado a lo largo de la historia el camino tomado por la sociedad brasileña y el estado brasileño con respecto a la situación de la esclavitud en nuestro país. Al principio, existe una oposición no a su sistema económico y social en su conjunto, sino solo a una parte de él, como las políticas contra la trata de esclavos y las leyes del útero libre² y sexagenarian³. Estas medidas suprimieron el tráfico por medios legales en los puertos brasileños, pero nada cambió en la identidad de los esclavos, ya que continuaron circulando dentro del territorio nacional, como mercancía de sus amos. Sin embargo, el período entre estas políticas y la abolición real, que tuvo lugar con calma y profundidad, si hubiéramos terminado el tráfico, sería cuestión de tiempo antes de que la esclavitud se aboliera finalmente en nuestro país. Es importante enfatizar que, incluso si las leyes respectivas mencionadas anteriormente, se configuran en momentos posteriores a la supresión de la trata de esclavos, son importantes, de modo que tengamos dimensión de la modificación del pensamiento social a lo largo del proceso de construcción de la abolición de la esclavitud en Brasil.

En 1850, se quería suprimir la esclavitud, terminando el tráfico; en 1871, liberando de la cuna, pero de hecho después de los 21 años de edad, los hijos del esclavo no nacido. Hoy queremos suprimirlo emancipando a los esclavos en masa y rescatando a los ingenuos de la servidumbre de la ley del 28 de septiembre. Este último movimiento se llama abolicionismo, y esto solo resuelve el verdadero problema de los esclavos, que es su propia libertad. (Nabuco, p-12, 2011)

No solo era necesario cambiar la legislación del estado brasileño para tomar conciencia de la importancia de la abolición de la esclavitud en nuestro territorio, por lo que es importante entender que el movimiento que finalmente buscaba relaciones de poder entre esclavos y terratenientes, entre personas libres y negras, cuyo objetivo era sacar a estos esclavos de la servidumbre, este movimiento puede entenderse como el abolicionismo.

Este trabajo de reparación, vergüenza o arrepentimiento, como se puede llamar, de la emancipación de los esclavos actuales y sus hijos es solo la tarea inmediata del abolicionismo. Además de esto, hay otro, el futuro: borrar todos los efectos de un régimen que, hace tres siglos, ha sido una escuela de desmoralización e inercia, de servilismo e irresponsabilidad a la casta de caballeros, que hizo de Brasil el Paraguay de la esclavitud. (Nabuco, p-12, 2011)

Cómo pensar sobre la post-abolición sin comprender lo que realmente era el movimiento abolicionista en Brasil, cómo no buscar en estas referencias históricas la comprensión



de lo que estamos viviendo en nuestra sociedad hoy, cuando miramos los problemas raciales, más específicamente, cuando miramos Por la forma en que esta sociedad ve al negro, ¿qué legado nos trajeron cuatro siglos de esclavitud? ¿Qué legado de políticas de blanqueo está presente en nuestra vida diaria? ¿Cómo entender el racismo, sin apartarse de la perspectiva histórica de la construcción forjada de una identidad nacional blanca? Estas son preguntas que deberíamos hacer de manera más sinérgica, deberíamos considerar la investigación que busca comprender estas brechas, que aún no se han cerrado.

Lo que estamos viviendo hoy todavía se caracteriza como parte de la lucha de los abolicionistas, como comprender la post- abolición si los anhelos y los deseos pensados hace siglos aún no se han logrado, una conciencia no racista y no discriminatoria aún no se ha desarrollado, ¿pero es esto posible? ¿Los hitos eugenésicos mostrados por la historia son suficientes para que las personas se den cuenta del mal de la esclavitud en nuestro país, un crimen contra la humanidad de proporciones del Holocausto en la Alemania nazi?

Comprender el proceso de construcción de la identidad brasileña y la consolidación como estado nación es esencial para analizar la forma brutal en que los negros fueron segregados, la no inclusión de estas personas en la cultura local y los medios de producción, que caracterizaron una marginación de este grupo durante mucho tiempo, y eso contribuyó a una construcción estereotipada de identidad negra en nuestra sociedad.

A riesgo de ser anacrónico o superficial, me atrevo a decir que la esclavitud suprimir parcialmente, hoy 130 años más tarde, nos llevó a los s de los negros de barrios de esclavos y la propiedad de los propietarios, pero el encarcelamiento en una herencia traído no sólo por la esclavitud, pero por una serie de medidas que se tomaron para no incluir a los negros en la sociedad brasileña, sino para extinguirlos permanentemente del entorno sociocultural de lo que debería ser Brasil.

La calma en la que tuvo lugar la transición del sistema de esclavos brasileño a la primera república, puede inducir a los más desprevenidos a una cordialidad y bienvenida que no se puede ver incluso hoy en día con respecto a la población negra de nuestro país, diferente de lo que nos muestra Joaquim Nabuco al hacer un análisis entre las relaciones sur y norte en los Estados Unidos, la forma en que la "lucha"⁴ ocurrió en el continente de América del Norte y aquí en las tierras Tupiniquin se convierte en un factor



diferenciador en la creación de la identidad nacional y la conciencia sobre el tema de la raza.

He dicho muchas veces que el reconocimiento y la configuración de un problema racial entre nosotros ha sido bloqueado por lo que convencionalmente se llama el mito de la democracia racial brasileña. El mito afirma que, teniendo como origen una esclavitud patriarcal y, al mismo tiempo, sexual y socialmente promiscua, Brasil habría tenido la sabiduría-felicidad- de establecer patrones de sociabilidad en los cuales el atributo raza (o color) ocuparía poco o nada lugar significativo en los mecanismos. de diferenciación o, ipso facto, la construcción de identidades sociales. En contraste con el modelo de relaciones raciales sociales estadounidenses, la democracia racial brasileña encontraría su verificación, reiteración y símbolo en el mestizaje. (Vainer, págs. 103, 1990)

Solo mire a nuestra sociedad actual que refutaremos completamente esta teoría de la no diferenciación por raza en Brasil, actualmente solo el 5% de los puestos ejecutivos en las quinientas empresas más grandes de Brasil están ocupados por negros, si pensamos en las mujeres negras, este número es menor que 1% según un estudio publicado por el Instituto Ethos⁵. Este es solo uno de los datos que podemos recopilar para demostrar que el tema de la raza es un factor discriminatorio en nuestro país. No hay excusa para decir que no hay profesionales calificados para llenar estas vacantes, solo busque el creciente número de consultores especializados en la selección de desarrollo de personas negras, universidades orientadas a este grupo social, como Zumbi dos Palmares en São Paulo.

En este contexto, surge otra pregunta: ¿cómo contribuye la negación e institucionalización del racismo en nuestras sociedades a la no promoción de políticas destinadas a incluir a estos profesionales en posiciones de liderazgo? Se necesita un estudio amplio para responder a esta pregunta y creo que no es parte de este ensayo satisfacer esta demanda, pero es urgentemente necesario que los investigadores recurran a este tipo de preguntas y comprendan cómo la movilización y la comunicación pueden contribuir a estos espacios. también puede estar ocupado por negros que ya tienen esta calificación. Por lo tanto, vuelvo a llamar la atención sobre el importante carácter de la identidad cultural y cómo se forjó en nuestro país a través de políticas eugenésicas y la entrada de inmigrantes europeos para trabajar en cultivos posteriores a la abolición. Las políticas migratorias adoptadas por el estado, como la prohibición de que los negros ingresen al suelo brasileño marcan el tono del blanqueamiento que se quiere hacer en la na-



ción, Veiner en su texto: Estado y raza en Brasil, Notas explicativas nos da la dimensión de lo que eran. medidas y lo que significaron y siguen significando hoy en nuestra sociedad.

Nuestras sociedades se componen no de una, sino de muchos pueblos. Sus orígenes no son únicos sino diversos. Aquellos a los que originalmente la tierra pertenecía general perecieron allí muy larga - diezmada por el trabajo duro y la enfermedad ç a. La tierra no sea "santo" porque f del i "violado" - no vacío pero vaciado. Todos los que están aquí originalmente pertenecían a otro lugar. Lejos de constituir una continuidad con nuestro pasado, nuestra relación con esta historia está marcada por las rupturas más terroríficas, abruptas y violentas. (Hall, p-30, 2003)

Las identidades no se apartan de un estado de naturaleza biológica, se construyen históricamente, así como el concepto mismo de clase social, que para Thompson es cambiante, no se da, es algo en construcción de acuerdo con el período histórico, por lo que uno puede entender el identidades culturales En el caso brasileño, esta identidad fue forjada para negar y marginar a la raza negra, solo necesitamos analizar la situación de la prisión en nuestro país y hacer una breve comparación con los Estados Unidos.

"La policía continúa matando a negros en números desproporcionados a su representación demográfica en la población. Los negros tienen 2.5 veces más probabilidades de ser asesinados por la policía que los blancos. Una persona negra desarmada tiene cinco veces más probabilidades de ser asesinada". por la policía que una persona blanca desarmada ".

Este tipo de datos aportados en la cita anterior podría colocarse en la realidad brasileña con una u otra modificación numérica, pero lo mismo son los datos aportados por la investigación realizada a través de Human Rights Watch⁶ que examina la forma en que funciona el sistema penitenciario de los Estados Unidos y sus disparidades raciales con la política de drogas de los Estados Unidos. Por lo tanto, es posible establecer un vínculo directo entre este informe y los problemas enumerados en la película número 13, donde la guerra contra las drogas y el clamor por la ley y el orden son factores que están presentes en la discriminación y la construcción del pensamiento racista, ya los negros en mayores números están relacionados con actividades ilícitas, principalmente para el tráfico de drogas. Estados Unidos tiene ahora la mayor población carcelaria del mundo, de los cuales el 26% de las cárceles de drogas son personas negras, según una encuesta de HRW. Otro hecho que es extremadamente importante para este análisis es que los hombres negros son arrestados seis veces más que los hombres blancos, esto



puede entenderse como una forma de educar a las personas para temer principalmente a los hombres negros y a las personas negras en general.

La guerra contra las drogas sigue siendo tratada como algo de carácter penal solamente, no la existencia de una política de salud en la lucha contra ellos. Podemos, por lo tanto, darnos cuenta de que la desigualdad económica, el uso de drogas y la segregación se colocan al mismo nivel en el que se simplifican estos tres aspectos complejos y apoyados que luchar contra las drogas, que a su vez contemplan una batalla para negros, que especialmente en comunidades pobres.

Cualquier análisis de la ideología racial, la dominación y el conflicto debe comenzar con la pregunta previa de por qué la raza adquiere prominencia: no es suficiente afirmar que ciertos factores sociales polarizan las relaciones raciales, ya que en tal declaración la raza se toma como una categoría preexistente, corroborando la refutación de una democracia racial existente en la sociedad brasileña o globalmente. Entonces, aunque el racismo y las imágenes de la diferencia primordial parecen omnipresentes cuando personas de diversa genealogía entran en contacto, este parecido no explica las diferentes formas en que se construyó y usó la raza. (Marx, A. 1996, p-10)

No se trata de explicar el racismo simplemente clasificándolo como una herencia del período de esclavitud. A diferencia de las relaciones de género, donde la opresión del patriarcado precede al capitalismo, la idea de categorías de raza con distinción biológica es algo moderno, que data del siglo XVIII y XIX como se indica Stolcke (2006, p 32) y Badaró (2018, 96) que puede entenderse como una forma de justificar la nueva fase en la que estaba entrando el capitalismo y la desigualdad que se perpetuaba en el período post-abolicionista.

El concepto de raza, basado en determinaciones biológicas (y características fenotípicas) de las poblaciones humanas, está completamente imbuido del esfuerzo ideológico para legitimar la institución de la esclavitud moderna, que surgió de la elección de una colonización mercantil del "Nuevo Mundo" por parte de los pueblos europeos. del siglo XVI Dadas las características de frontera abierta de los territorios conquistados, las distintas posibilidades de subyugación y explotación de los pueblos originarios y la indisponibilidad / incompatibilidad de los trabajadores asalariados "libres" europeos para la producción de mercado en las nuevas colonias, diferentes pueblos "colonizadores" recurrieron a la esclavitud. poblaciones africanas, víctimas de trata a través del Atlántico en barco y el negocio de esclavos en Europa (y más tarde también de las colonias y ex



colonias), que funcionan como la propiedad de sus amos - más a menudo a la muerte - en plantations y otras actividades Territorios coloniales americanos. (Badaró, 2018, p-97)

La lucha contra la "guerra contra las drogas" se ha convertido en una lucha contra los negros, tanto en los Estados Unidos como en Brasil hay un crecimiento en la población carcelaria, que es en su mayoría personas negras. Cuando comenzamos con el caso de EE. UU., Donde las cárceles se privatizan y hay una manera de mantener las cárceles llenas, incluso si no hay suficientes delitos para hacerlo, y donde estas cárceles utilizan obras gratuitas, es decir, una nueva forma de esclavitud. En conformidad con la 13ª enmienda de la constitución estadounidense " una persona considerada culpable de un crimen se convierte en el esclavo del estado, se abre prerrogativa de los delitos contra los derechos humanos y en contra de la libertad de cada individuo. "

Durante mucho tiempo, podemos ver un intento de " ahogar " el racismo existente en Brasil, la idea de la democracia racial defendido por Freire en la década de 1933, mientras que en Brasil el carácter de la carrera es casi irrelevante es algo que viene a parecerse a una anécdota, ya que en nuestro país el 64% de la población carcelaria está compuesta por personas de raza negra y de este número el 28% son personas que fueron arrestadas por participación de drogas, según una encuesta realizada por el Departamento Penitenciario Nacional (demandante)⁷ y en el 53.79% de los casos de condena por tráfico de drogas la única "prueba" fue la palabra de la policía.

Este discurso de la guerra contra el narcotráfico construye hoy en día sobre todo en Río de Janeiro que vive u intervención militar para "combatir" la guerra contra las drogas. Hemos estado siguiendo a través de las noticias las operaciones realizadas en algunas comunidades suburbanas, de hecho, la gran mayoría de estas operaciones se concentran en las comunidades. En algunas de estas operaciones, podemos ver un intento de criminalizar todo y a todos en estos espacios, desde niños con mochilas registradas hasta la escuela⁸ , los trabajadores se fotografiaron las entradas y salidas de s comunidad s como una especie de informe de un libro preventiva en aras de la lucha contra la guerra contra las drogas⁹.

Hoy somos el tercero en el mundo en población carcelaria, tenemos un gran porcentaje de personas negras arrestadas y, a menudo, la única evidencia que se presenta contra ellos es la palabra policial. La suma de los casos en los que 'guardias de seguridad' aparecen como testigos es 94.98%¹⁰. Este número debe destacarse porque los agentes



de seguridad están listados por el fiscal, por lo que están alineados con la acusación. Por lo tanto, concluimos que, en la gran mayoría de los casos, estos agentes son los jueces de su propia actividad, ya que son los que proporcionarán las declaraciones que el juez tomará como base para condenar o no condenar al acusado. (Souza, 2018, s / p)

Por lo tanto, es posible pensar que la arbitrariedad cometida contra las personas negras y la forma de criminalizar los movimientos negros y sus participantes, en general, es algo construido sobre una idea de supremacía racial blanca, donde no solo se deben tener en cuenta los factores económicos vinculados a la clase. consideración, pero la formación de una identidad no negra implica la construcción de una identidad nacional, donde todo lo que representa una disparidad debe ser combatido y justificado en aras de una lucha que no sea contra las drogas sino contra toda una población. y todavía sufre todos los días primero por el color de su piel y luego por su condición social. Las protestas racistas y los comentarios y la violencia con la policía tratan a estas personas no son nuevas, es cierto, lo que puede entenderse como novedad, es cómo estos informes e imágenes ahora pueden extenderse por todo el mundo con el advenimiento de nuevas las tecnologías y la suya para difundir noticias y videos casi en tiempo real, requieren que la sociedad y el estado hablen sobre los crímenes que se cometen, especialmente cuando son crímenes cometidos con autorización estatal a través del monopolio de la violencia provista por la policía.

Notas

Maestría en Ciencias Sociales - PPGCS UFRRJ, diego.velho@outlook.com.

² "Declara en libertad a los hijos de esclavas nacidas desde la fecha de esta ley, libera a los esclavos de la Nación y otros, y establece la crianza y el tratamiento de esos niños menores, y la liberación anual de esclavos". 28 / Disponible en: <https://bit.ly/3mjjWft>

³ "Regula la extinción gradual del elemento servil" 28/09/1885. Disponible en: http://www.historia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/fontes%20historicas/lei_sexagenarios.pdf

⁴ Decidí poner comillas porque entiendo que los procesos que condujeron a la abolición definitiva de la esclavitud en Brasil ocurrieron de manera jerárquica y obedeciendo a criterios de defensa de clase. No niego los movimientos de resistencia organizados por esclavos y algunos libertos, tengo el tema de los refugios en quilombos, uno de los principales hilos de la lucha contra la esclavitud en Brasil



⁵ Instituto es una empresa socialmente responsable que trabaja en los frentes de movi-
lización, incentivos y sensibilización, ayudando a las empresas a administrar sus nego-
cios de manera eficiente y con responsabilidad social. Se puede acceder al estudio an-
terior en: [https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/4Profile-Social-Racial-
e-de-G%C3%AGender-of-500-Larger-Companies-of-Brazil-e-your-
A%C3%A7%C3%B5es-Afirmativo-Investigación-2010.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/4Profile-Social-Racial-e-de-G%C3%AGender-of-500-Larger-Companies-of-Brazil-e-your-A%C3%A7%C3%B5es-Afirmativo-Investigación-2010.pdf)

⁶ Organización no gubernamental para la protección de los derechos humanos, presente
en varios frentes y en diferentes países, en la lucha contra la violación de los derechos
humanos y en la denuncia de delitos y formas de violencia.

⁷ [http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-12-12/populacao-carceraria-do-bra-
sil-sobe-de-622202-para-726712-people](http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-12-12/populacao-carceraria-do-bra-sil-sobe-de-622202-para-726712-people) accedido el 05/09/2018 en 14:00

⁸ Disponible en: <https://bit.ly/2IUvUP6>

⁹ Disponible en: <https://glo.bo/30YRAz4>

¹⁰ Disponible en: <https://bit.ly/2Wf5EBZ>

Bibliografía

Freyre, Gilberto. Casa grande y Senzala.

Hall, S. Da Diaspora: identidades y medidas culturales - 2003

Marx, A. La construcción de la raza y el estado-nación 1996

Mattos, BM Seven notas introductorias como contribución al debate de la izquierda so-
cialista en Brasil. - 2018

Nabuco, J. ¿Qué es el abolicionismo? / Joaquim Nabuco; selección de Evaldo Cabral
de Mello. - Sao Paulo: Penguin Classics Company of Letters, 2011.

Stolcke, V.- The Intersection Puzzle: Class, The Intersection Puzzle: Class, The Inter-
section Puzzle: Class, The Intersection Puzzle: Class, The Intersection Puzzle: Class,
'Race', Sex 'Race', Sex 'Raza', sexo 'raza', sexo 'raza', sexo, sexualidad. , sexualidad ,
sexualidad , sexualidad , sexualidad La formación de imperios La formación de imperios
La formación de imperios La formación de imperios La formación de imperios transatlán-
ticos del siglo XVI al XIX Transatlántico del siglo XVI al XIX Transatlántico del siglo XVI
al XIX Transatlántico del siglo XVI al XIX .- 2006.

Veiner, B. Carlos. Estado y raza en Brasil. Notas explicativas, Afro-Asian Studies, No.
18, 1990.

Ware, V. Blancura. Identidad blanca y multiculturalismo. – 2004 13 ° Menú- Película



Remoções compulsórias decorrentes da uhe de irapé: Lugares de vida esvaziados no espaço de vida do reassentamento de araras.

Célia Lopes Azevedo

Ana Paula Glinfskoi Thé

Paula Margarita Andrea Cares Bustamante

Resumo

Este artigo apresenta algumas reflexões sobre o descaso, sofrimento e dor a que foram submetidas as famílias transferidas involuntariamente dos seus lugares de vida no Vale do Rio Jequitinhonha, para o espaço de vida denominado Reassentamento de Araras, norte de Minas Gerais, em decorrência da construção da UHE de Irapé. Para isso, realizou-se uma pesquisa qualitativa, com entrevistas semiestruturadas, aplicadas junto às famílias removidas. Nesse contexto, os informantes relataram que desde as primeiras notícias sobre a construção da hidrelétrica de Irapé, perderam o sossego, experimentando dor e sofrimento, sobretudo com as pressões para que aceitassem as indenizações financeiras, em substituição à modalidade de remanejamento denominada reassentamento cuja estruturação representaria custo elevado para a empreendedora. Houve também rupturas de laços de parentesco e vizinhança, além da descontinuidade dos modos de vida. É importante mencionar que para as pessoas dos locais a serem inundados pelo lago da hidrelétrica, compostos de pequenos produtores rurais, que viviam da agricultura tradicional, a forma menos gravosa de remanejamento seria o reassentamento, de modo a viabilizar o refazimento dos modos de vida em outro espaço. Nessa perspectiva, após conflitos e enfrentamentos, os reassentamentos foram estruturados, porém deixou latente o descaso planejado, nos moldes do que afirma Scott (2009), em que as providências sob responsabilidades da empreendedora foram postergadas ao máximo, num contexto de violência administrada, de modo a desarticular os movimentos de resistência e arrefecer os ânimos dos atingidos, levando-os a aceitarem soluções injustas e insuficientes.

Palavras chave

Sufrimento; Espaço de vida; Lugares de vida; Violência.



Introdução

O processo de industrialização do Brasil fez surgir grandes empreendimentos hidrelétricos, aproveitando os recursos hídricos existentes, para viabilizar o suprimento energético das indústrias de base instaladas no País com a finalidade de exportar produtos semiacabados: alumínio, aço etc.

A matriz energética do Brasil é composta por várias fontes de energia, entretanto há uma prevalência da origem hidráulica (fonte renovável) com aproximadamente 75%. Por ser classificada como fonte renovável, porém não inesgotável, camufla inúmeros impactos na natureza e na vida das pessoas, que residem em locais em que os empreendimentos são instalados. São modos de vida que são desestruturados acarretando a perda do referencial simbólico, da base material de existência, supressão da paisagem submersa pelo lago da hidrelétrica, além de outras repercussões negativas na fauna e flora.

Em que pese a articulação promovida por entidades como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), os embates travados entre a população atingida pelas Usinas Hidrelétricas e os empreendedores, resultam quase sempre na prevalência da visão dos donos dos empreendimentos restando às pessoas a aceitação de indenizações ou troca de suas terras por outras em reassentamentos coletivos.

Refazer a vida em um reassentamento é sempre algo muito complexo. Além da ruptura dos laços de vizinhança e parentesco, muitas vezes a baixa qualidade das novas terras e a escassez de recursos hídricos dificultam e até impedem o reestabelecimento do modo de produção original, situação que conduz as famílias ao sofrimento e a dor.

Nesse sentido, o presente artigo objetiva algumas reflexões a partir das percepções e vivências das famílias reassentadas no espaço de vida denominado reassentamento de Araras, em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica de Irapé, no Vale do Jequitinhonha, norte de Minas Gerais, Brasil. Pretende-se abordar aspectos relacionados ao processo de transferência involuntária, enfatizando o sofrimento e a dor a que foram submetidas as famílias remanejadas involuntariamente.

Referencial Teórico

Segundo Zhouri; Oliveira (2005), a política desenvolvimentista do Brasil contou com investimentos em empreendimentos de geração de energia, sob a forma de parcerias com empresas dos ramos de atividades intensivas no uso de energia elétrica e exportadoras



de produtos semielaborados: Novelis do Brasil, anteriormente denominada Alcan (canadense), Billiton Metais (Reino Unido), etc. Dessa maneira, segundo as autoras, as empresas dos países centrais do capitalismo descentralizam suas plantas industriais, tendo como alvo específico as regiões periféricas e marginalizadas que passaram a suportar os efeitos colaterais da “re-localização” das plantas industriais.

Essa descentralização das bases produtivas para os países subdesenvolvidos, engendrou a transferência dos reflexos da degradação ambiental para os recém “incluídos nesse processo”. Nesse contexto, os países periféricos como o Brasil começaram a implementar várias políticas de desregulamentação e flexibilização, no âmbito do trabalho e ambiental, eliminando qualquer obstáculo que pudesse atenuar os impulsos do capital privado e criar dificuldades ao desenvolvimento nacional. Nesse período, qualquer tentativa de diálogo sobre o meio ambiente e justiça social era desconsiderada e vista como um entrave ao crescimento do país (Zhourri; Oliveira, 2005). Nessa perspectiva, os megaprojetos surgiram sob forte discurso ideológico desenvolvimentista, artifício operacionalizado para convencer a todos de sua imprescindibilidade. Além disso, disseminaram promessas de desenvolvimento na região de sua implantação a partir de estratégias discursivas cuja função era a de suavizar os impactos negativos e relegar a um patamar de pouquíssima relevância, as perdas sociais e os conflitos advindos da mudança impositiva pelo enchimento do lago, invisibilizando o sofrimento e dor da população afetada.

Dessa maneira, o projeto da Usina Hidrelétrica (UHE) de Irapé foi divulgado como transformador do Vale do Jequitinhonha, no sentido de retirar a região da estagnação e da miserabilidade, rótulos muito bem trabalhados ao longo de décadas no sentido de criar uma “necessidade” desenvolvimentista e salvacionista. Além disso, viabilizaria suprimento de energia elétrica, tão necessário ao enfrentamento de um possível desequilíbrio de disponibilidade de energia, evitando apagões como os que ocorreram no início dos anos de 2000.

O sofrimento social a que foram submetidas as pessoas deslocadas em decorrência de construção de barragens é recorrente, resultado da atuação de forças avassaladoras com o condão de alterar rigorosamente as práticas humanas, num processo verticalizado e violento, causador de injustiça, de diversos e profundos prejuízos (Victoria; Sarti, 2014). Sobre isso, Magalhães (2007) desenvolve raciocínio de que o sofrimento social



decorrente de constructo desenvolvimentista humana, como no caso de um empreendimento hidrelétrico, deveria ter reflexão análoga aos desastres ambientais naturais. Com isso, as pessoas atingidas passariam a ser consideradas refugiadas ambientais, o que talvez poderia ensejar mudança nessa percepção de que desalojamento de pessoas em decorrência intervenções desenvolvimentistas seria algo comum e tolerável.

No caso da UHE de Irapé, o sofrimento social originou-se do uso do poder institucional, econômico e político por parte do Estado e da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), que engendraram ações verticalizadas objetivando tencionar as populações mais vulneráveis de modo que não restasse outra alternativa a não ser o caminho sem volta, com a consolidação da barragem que impôs o deslocamento compulsório de seus lugares de vida.

Para Zhouri et al. (2016, p.38) o conceito de sofrimento social “permite evidenciar que as aflições vividas por determinados grupos sociais não são resultantes exclusivamente de contingências, infortúnios e acasos, mas consistem em experiências ativamente produzidas e distribuídas no interior da ordem social”.

Ribeiro (1993) assevera que o Vale do Jequitinhonha, região mais impactada pelo empreendimento de Irapé, estigmatizada por autoridades e políticos mineiros de “Vale da Miséria”, teve seu território disputado por décadas por ações políticas de cunho messiânico, por isso justificava-se trazer empreendimentos de grande porte, geradores de vários impactos socioambientais de maior magnitude, na retórica de “salvar” a população da condição de pobreza.

As desigualdades sociais criadas pelos efeitos dos empreendimentos instalados no “Vale”, incluindo a Usina Hidrelétrica de Irapé, demonstram claramente que não houve melhoria na vida das pessoas. Assim, muitos agricultores ainda continuam sem luz elétrica, uma vez que a energia produzida nos Vales do Jequitinhonha, de Irapé, é direcionada ao atendimento dos centros industriais, por meio da distribuição do Sistema Nacional Integrado (SNI), favorecendo as classes de consumidores com maior poder econômico. Tal fato evidencia o descolamento entre o discurso do “bem comum” que foi utilizado para justificar as perdas sofridas, pelos agricultores, expulsos de seus lugares de origem (de vida) e o “desenvolvimento” para o “Vale”.

Verifica-se que inexistiu a participação efetiva dos atingidos no processo decisório de construção do empreendimento da UHE de Irapé, limitando a manifestação de opinião



sobre “aceitação” do novo local, nos casos de deslocamento compulsório e concordância quanto aos valores oferecidos em pagamento pelas terras e benfeitorias. A participação administrada dos atingidos funcionou como mecanismo de mitigação de conflitos e de desarticulação de ações reivindicatórias, produzia-se uma sensação de que havia ampla participação ativa dos envolvidos e que suas opiniões seriam levadas em consideração. Sobre isso Zhouri; Laschefski; e Pereira (2005, p. 12) observam: “essa política de gestão utiliza-se, inclusive, de diversas técnicas e estratégias que visam atender à premissa de ‘participação’, essa última compreendida e empreendida, na maioria das vezes, apenas como uma oitiva da sociedade”.

Sobre os conflitos oriundos da construção da UHE de Irapé, é importante observar que as incursões iniciais da Cemig nas terras que seriam utilizadas se deram sem qualquer diálogo prévio com as comunidades, que descobriram qual seria o interesse em jogo a partir do momento em que funcionários e contratados pela empreendedora andavam pela região, já fazendo levantamentos e estudos topográficos. A partir disso, em 1990 formou-se o primeiro movimento organizado dos municípios envolvidos cujo encontro ocorreu em Cristália-MG, para exigir esclarecimentos por parte da Cemig, acerca da presença das pessoas prepostas da Companhia em suas terras.

Segundo Costa (2018), os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Comissão Pastoral da Terra, Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais (FETAEMG) e Centro de Assessoria aos Membros Populares do Vale do Jequitinhonha (Campo-Vale) tiveram marcante participação no processo de enfrentamento, nos conflitos decorrentes do empreendimento de Irapé. O Campo Vale, por exemplo, em 1992, fez pesquisas que subsidiaram a Comissão de Atingidos pela Barragem de Irapé, com informações e dados relevantes nas decisões quanto aos pleitos junto à Cemig e Governo do Estado, bem como interagiu com políticos e demais autoridades da região, para auxiliar na preservação de interesses das comunidades que seriam afetadas pelo empreendimento.

A atuação de organizações como a Comissão Pastoral da Terra e a Campo- Vale é comprovada por relatos colhidos por Costa (2018, p. 123) no âmbito de sua pesquisa, conforme trechos a seguir:

“Se não fosse o pessoal da Comissão Pastoral da Terra, do Campo-Vale, a gente tinha se lascado mais ainda” (E2); “(...) O Campo-Vale chamava a Prefeitura, os políticos, para explicar as consequências, dizendo que o povo tinha que ficar unido...Porque a rasteira



era grande! Foi importante porque mobilizou a gente, explicou para gente, porque o povo ficou bravo demais” (E7).

Costa (2018, p. 124) informa a respeito das articulações promovidas por instituições como FETAEMG e Campo-Vale para capitalizar apoio de representantes políticos para o pleito das comunidades atingidas pela barragem de Irapé. Todavia, na percepção das comunidades, a posição dos políticos era contrária aos seus interesses, ou seja a favor do empreendimento conforme relato abaixo:

“As prefeituras e câmaras tinha telefone, mas não serviam para gente. São nossos inimigos: a CEMIG e os políticos estão até hoje com Irapé. Nenhum político estava com a causa do povo” (E2).

Metodologia

Este artigo é fruto de uma pesquisa qualitativa que explora também a produção de conhecimento delineado na Dissertação de Mestrado da autora. Nesse sentido, debruçou-se sobre as alterações no modo de vida das pessoas que foram reassentadas na fazenda Araras, em Francisco Sá, em decorrência da construção da UHE de Irapé, no Rio Jequitinhonha, norte de Minas Gerais.

Como método de investigação qualitativa, decidiu-se trabalhar com o estudo de caso e pesquisa de campo. Sobre o trabalho de campo, Brandão (2007) destaca aspectos positivos como vivência e contato, no sentido de se entender o que precisa ser conhecido.

As coletas dos dados empíricos foram obtidas a partir de entrevistas semiestruturadas. A partir de visita prévia ao atual presidente da Associação dos Reassentados de Araras, Sr. Faustino, conseguiu-se os nomes dos demais moradores do local, sendo entrevistados oito pessoas.

Realizou-se também pesquisa bibliográfica, a partir de obras que permitiram conhecer sobre o discurso ideológico desenvolvimentista que antecede as construções de grandes obras, inclusive de usinas hidrelétricas, conflitos e impactos socioculturais, predominantemente. Visitou-se também literatura que abordam questões como o descaso planejado e o sofrimento social.

A pesquisa bibliográfica é aquela que, segundo Duarte e Furtado (1991), utiliza técnicas de levantamento e seleção de material, técnicas de leitura e de apontamento (esquema, resumo, resenha, fichamento, etc.)



Em seguida, desenvolveu-se uma pesquisa documental, por meio de atas (reuniões, audiências públicas), relatórios, informativos da Cemig, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), mapas, fotografias e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Além disso, foram realizados registros em diários, acesso a fotografias do antigo lugar e observações do novo espaço, para capturar questões não observáveis em um diálogo direto. Brandão (2007) menciona a respeito da necessária sensibilidade do pesquisador, no contexto da observação, para perceber e sentir através das pessoas observadas.

Resultados e Discussões

As entrevistas, as fotografias e as lembranças que emergiram da fala dos informantes nos permitiram refletir o quanto foi agressivo e violento o processo de remanejamento populacional decorrente do empreendimento de Irapé, posto que para além de uma referência física e estática, os lugares de vida eram fontes de criação, enraizamento, dinamismo, atualização, recriação, histórias, memórias e identidades.

As perdas foram inúmeras e incalculáveis: propriedades ou os bens, houve ruptura de laços de vizinhança e parentesco, restando apenas as memórias do sossego do lugar de vida/origem, do rio que servia de lazer e fonte de sustento, segundo os informantes:

Mãe pescava muito no rio Jequitinhonha, criava porco, galinha. Ia de madrugada ainda escuro para o rio (...). A pesca era para o gasto do dia a dia, para comer. Esse negócio de comprar peixe ninguém lá comprava peixe não (...). Tinha sim muitos vizinhos que moravam na beira do rio, cerca de 100 a 150 metros do rio Jequitinhonha, mexendo com garimpo, roça tradicional, nas águas: milho e feijão. (L., entrevista concedida em 16/09/2018)

[Sobre o rompimento das relações sociais] (...) todo mundo gostava de todos, era bom demais. E o reassentamento separou. Os vizinhos mais próximos de nós foram para o reassentamento de Francisco Dumont. (L., entrevista concedida em 16/09/2018).

[Sentimento no dia da mudança] (...) ô moça eu fiquei muito sem graça porque minha mãe ficou lá e na hora de sair, ela ainda chegou lá. Foi na vista dela, vichi foi doído viu. Ela reclamando que ia ficar sozinha. Foi um momento doloroso, nascida lá e os filhos também. (N., entrevista concedida em 16/09/2018).

A ruptura dos laços de parentesco e vizinhança foi agravada pelo excessivo fracionamento dos vinte e quatro grupos originalmente definidos, fruto de um planejamento im-



preciso da fase inicial do projeto. Verifica-se que a solução dada pela Cemig, fracionando os grupos de forma coerente com suas questões administrativas e operacionais, transferiu o ônus do seu mau planejamento para as famílias atingidas, as quais não restaram outra saída a não ser “aceitar” as condições alegadas pela Cemig. Dessa forma, fica evidenciado que foi relegado a segundo plano a preservação da integridade das unidades sociais dos locais de origem. A aquisição de terras em municípios longínquos com características diferentes impôs sérias dificuldades na reestruturação dos modos de vida. (Zucarelli, 2006).

[sobre o lugar de origem] (...) a gente tem saudade sim e ainda o povo do conhecimento nosso ainda mora lá. Tinha cachoeira e flores cheirosas na beira do córrego debaixo da cachoeira. (N., entrevista concedida em 16/09/2018).



Figura 01. Cachoeira/Gangorrinha – Cristália MG

Fonte: Azevedo (2018) - Fotografias cedidas pela informante Senhora (N) em 16/09/2018.

Ainda sobre a imposição de outro modo de vida, no caso, o urbano. O planejamento domiciliar e ambiental do reassentamento de Araras foi pensado sob a ótica do que seria adequado para os padrões do empreendedor, não levando em conta os aspectos culturais e as necessidades dos moradores deslocados. A esse respeito, expõe Pereira, (2013, p, 140) “(...) a casa é padronizada, pintada de branco, com janelas e porta azuis, teto forrado, caixas d’água colocadas em estruturas altas de cimento, avistáveis de longe, e o fogão é estreito, “ruim de jeito” (...).”

A casa é uma casa forte, boa, mas (risos) muito pequena, minha casa era maior, cômodos eram maiores. (N., entrevista concedida em 16/09/2018).

[Sobre a casa anterior] De adobe e telha, adobe mesmo não era de enchimento e era maior. Se não fosse a barragem ela tava lá até hoje, era forte. Construção normal da região. (C., entrevista concedida em 16/09/2018).



Figura 02. Residência tamanho padrão Cemig

Fonte: Azevedo (2018). Fotografia

Reconstruir a vida longe do Rio Jequitinhonha tem sido o ponto que impõe maior sofrimento e diversas dificuldades para as famílias em Araras, aqui denominada espaço de vida. A dinâmica de vida das famílias atingidas pelo empreendimento de Irapé, reassentadas em Araras, estava inteiramente imbricada ao Rio:

Eu morava perto do rio. Todo mundo pescava e garimpava, pegava diamante e até ouro. (...) os filhos nasceram todos lá, cresceram lá e sentem muita falta de banhar no rio, aqui faz calor demais. (N., entrevista concedida em 16/09/2018).

(...) nós trabalhava dentro da água. Aqui não tem água. Lá não era assim, a gente trabalhava dentro d'água e água para a plantação vinha por gravidade (F., entrevista concedida em 16/09/2018)

(...) Araras é bom, sempre tem as diferenças de lá para cá, por causa das atividades que não dá para fazer aqui, como o garimpo, pesca. (...) o pessoal reclama mesmo é o problema da água. Água da comunidade. Aqui tem essa água, mas é poluída demais. (C., entrevista concedida em 16/09/2018)

(...) não tinha quase nada, a diversão era no rio, todo mundo ia pescar e banhar, meus meninos gostava de fazer piquenique na beira do rio. (N., entrevista concedida em 16/09/2018).

Em Araras percebe-se que as promessas da Cemig em relação à qualidade da saúde, transporte, recursos hídricos, etc. não se configuraram na prática, evidenciando um des-caso planejado, submetendo as pessoas a uma violência administrada, já que para além do discurso, não houve articulação adequada para que os municípios receptores das famílias, como no caso de Francisco Sá, assumissem de fato as novas demandas dos



novos munícipes. Sobre as inúmeras promessas não cumpridas em casos de empreendimentos desenvolvimentistas, no contexto de violência administrada, podemos citar a reflexão abaixo, surgida no âmbito da barragem de Itaparica.

As promessas de um futuro melhor são o pano de fundo otimista- desenvolvimentista, em que ocorre um processo subjacente que se pode identificar com regularidade no decurso do projeto. Este processo de violência administrada, configura-se num uso particular do poder de organizações burocráticas, encarregadas de executar programas de desenvolvimento, de criar expectativas para as populações atingidas para, logo em seguida, na execução do programa, frustrá-las (Scott, 2009, p. 94).

Conclusões

Os resultados da pesquisa demonstram que a transferência compulsória das famílias das áreas utilizadas pelo empreendimento de Irapé, no vale do Jequitinhonha, para o reassentamento de Araras, em Francisco Sá-MG, provocou ruptura dos laços de vizinhança e parentesco, comprometimento das tradições religiosas e culturais, além de dificuldades para o refazimento dos modos de produção, sobretudo na prática da agricultura.

Além disso, as famílias reassentadas foram submetidas a dor e ao sofrimento desde as primeiras notícias sobre o empreendimento, pela incerteza sobre o futuro e porque tiveram que lidar com questões com as quais não tinham familiaridade, como: valores de indenizações por terras e benfeitorias, escolhas de novas fazendas em outros municípios para implantação do reassentamento, dentre outras.

No que tange especificamente à formação dos reassentamentos, percebe-se que houve descaso planejado por parte do empreendedor, nos termos do que nos ensina Scott (2009). Nessa perspectiva, para conseguir a anuência das famílias sobre as terras em que seriam construídos os reassentamentos, houve a promessa por parte do empreendedor, de que o espaço de vida seria dotado da infraestrutura adequada à continuidade do modo de vida. Todavia, depois que as pessoas celebraram o acordo, a Companhia não se empenhou para cumprir o compromisso assumido, sendo que no caso específico de Araras até mesmo os recursos hídricos são escassos dificultando a prática da agricultura que era a atividade de subsistência principal nos locais de origem/vida, já que as famílias atingidas e reassentadas eram pequenos agricultores que viviam próximas ao rio Jequitinhonha, plantando nas vazantes do rio, vivendo da pesca, ou do garimpo, entre outras formas de vida que o rio proporcionava. Para além dos prejuízos materiais,



as pessoas atingidas pelo empreendimento hidrelétrico de Irapé experienciaram perdas das referências simbólicas construídas e cristalizadas pelas famílias da região atingida ao longo de várias gerações.

Atualmente em Araras residem oito famílias das vinte e quatro que se propuseram a recomeçar suas vidas no reassentamento de Irapé. O esvaziamento do espaço de vida em Araras, demonstra que muitas famílias não resistiram em conviver com tantas dificuldades de manutenção dos modos de reprodução de vida no novo espaço, somado ao sofrimento e dor de conviver com lembranças dos parentes e vizinhos e a saudade do modo de vida fortemente associado ao Rio Jequitinhonha, nos lugares de vida que promoviam por meio da agricultura de vazante, pesca, garimpo entre outras formas de conceber o ser, o viver, o existir e o resistir.

Bibliografia

Brandão, C. R. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. In: Sociedade e cultura. V. 10, N.1, JAN/JUN. 2007.

Costa, P. C. De. C. À Margem de Irapé: uma década de legados e consequências da barragem do Rio Jequitinhonha. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: UFMG/Unimontes, 2018.

Duarte, S. V.; Furtado, M. S. Manual para Elaboração de Monografias e Projetos de Pesquisa. Montes Claros: UNIMONTES, 1991. 236p.

Magalhães, S. B. Lamento e dor: uma análise sócio antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens. Tese de Doutorado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém: UFPA, 2007.

Pereira, V. G. Como a vida se refaz: os caminhos da reterritorialização de atingidos pela Barragem de Irapé do Alto Jequitinhonha. Tese Doutorado. Universidade Federal de Lavras. Lavras: UFLA, 2013.

Ribeiro, R. F. Campesinato: resistência e mudança - o caso dos atingidos por barragens no Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1993. 2v. Dissertação (Mestrado em Sociologia).

Scott, P. Negociações e Resistências Persistentes: agricultores e a barragem de Itapárica num contexto de descaso planejado. Recife: Editora UFPE, 2009.

Victora, C.; Sarti, C. Revista Horizontes Antropológicos, Sofrimento e Violência, n°42, 2014.

Zhour, A; Oliveira, R. Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: Conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: A insustentável leveza da política



ambiental – Desenvolvimento e conflitos socioambientais. Zhouri, A; Laschefski, K; Pereira, D. B. (Org). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005, 288 p.

Zhouri, A. et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. Mariana/Artigos. 2016. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2016/09/v68n3a12.pdf>.

Acesso em 20/12/2018

Zhouri, A; Laschefski, K; Pereira, D. (Org.). A Insustentável Leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005, v. 1, p. 89 – 116.

Zucarelli, M. C. Estratégias de Viabilização Política da Usina de Irapé: o (des)cumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental das hidrelétricas. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG. 2006.



Resistencia y participación social y política de las comunidades negras e indígenas colombianas para enfrentar la vulnerabilidad y la exclusión social.

Ricardo Briceño Ayala¹

Resumen

Esta ponencia presenta los resultados de una investigación titulada: “Enfoque diferencial étnico en la gestión social” cuyo objetivo consistió en describir cómo se da la restitución de derechos de la población étnica desplazada en Colombia en el marco del postconflicto, en medio del cual, los derechos de las comunidades negras e indígenas son vulnerados de forma masiva y estructural. Es así como, por efecto del conflicto armado, estas comunidades han enfrentado, a la vez, desplazamiento interno, y confinamiento en sus territorios ancestrales, para salvaguardar su existencia. Tanto en sus territorios, mayoritariamente rurales y/o selváticos, como en los centros urbanos a donde son desplazados, desarrollan estrategias de resistencia que les permiten no sólo su sobrevivencia, si no mayores niveles de participación social y política.

La investigación tuvo un enfoque colaborativo y cualitativo. Fue realizada por un equipo interdisciplinario de investigadores que caracterizaron la exclusión de comunidades étnicas vulnerables, revisaron la legislación sobre enfoque diferencial étnico, estudiaron los mecanismos de resistencia cultural y rastrearon el paradigma comunitario del Buen Vivir en comunidades ancestrales. Se logró elaborar un marco socio-legal sobre enfoque diferencial étnico, que sirve como referencia para comunidades ancestrales, así como para investigadores y funcionarios del Estado, en relación con la restitución de los derechos de las comunidades vulneradas. La disertación se da en torno a las categorías: inclusión social, desigualdad formal y real, participación social y política, enfoque diferencial étnico, resistencia, diálogo intercultural y buen vivir.

Palabras clave

Enfoque diferencial étnico; Comunidades negras e indígenas; Resistencia; Diálogo intercultural; Buen vivir.

Introducción

Colombia tiene una población estimada de 44.258.494 habitantes, siendo el tercer país de América con mayor diversidad étnica, después de Brasil y México. En el territorio colombiano, aparte de la población mestiza, habitan 115 pueblos indígenas, 4 pueblos

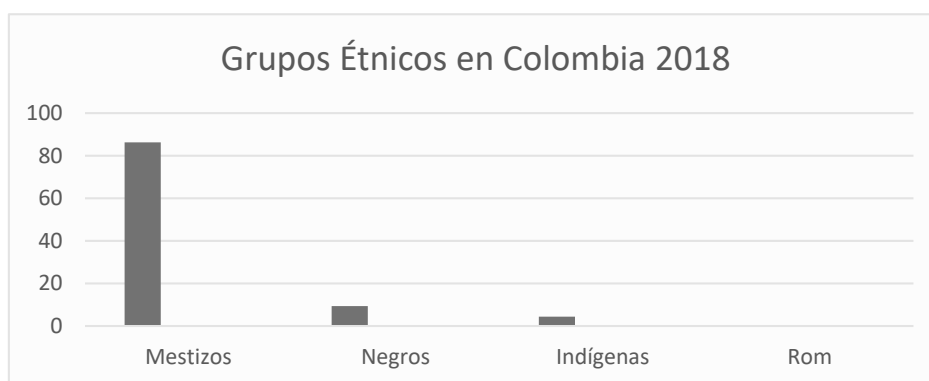


afro-descendientes y 1 pueblo que se auto-reconoce como Rom (Gitano). Aunque en Colombia se abolió legalmente la esclavitud hace 168 años, aún persisten mecanismos que reproducen la desigualdad y la exclusión por pertenencia étnica sobre los 115 pueblos indígenas y los 4 pueblos afrodescendientes. Entre las estrategias de resistencia que han venido implementando estas comunidades, se destacan: la etno-educación, enseñanza de lenguas nativas, gastronomía, festividades, participación sociopolítica y posicionamiento en la agenda política del diálogo intercultural y del buen vivir. De todos los grupos poblacionales, son las comunidades negras y las comunidades indígenas quienes se ven más afectados no sólo por la desigualdad, la pobreza y la exclusión, si no por el conflicto armado interno que aún se vive en Colombia.

Composición étnica de la población colombiana

Grupo Étnico	No	%
Mestizos	41.679.023	86.2
Negros	4.671.160	9.34
Indígenas	1.905.617	4.4
Rom	2.694	0.006
TOTAL NACIONAL	48.258.494	100

Fuente: DANE, Censo Nacional de Población 2018.



Fuente: DANE, Censo Nacional de Población 2018.

La definición de Grupos Étnicos adoptada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, establece que son aquellos grupos humanos que:

Se identifican a sí mismos y que son identificados por los demás en función de ciertos elementos comunes; comparten herencias de cosmovisión, identidad, organización social, valores, hábitos, usos y costumbres que caracterizan la interacción entre sus miembros y otros grupos; algunos de ellos mantienen una relación de armonía, equilibrio y espiritualidad con su territorio de origen. Los grupos étnicos que en Colombia gozan de



derechos colectivos son: los indígenas; el pueblo Rom o gitano; los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; y la población negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente y los palenqueros de San Basilio. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2018)

<p>Grupo 1 Población Indígena:</p> <p>Conjunto de familias de ascendencia amerindia que se diferencian de otras del mismo grupo étnico, por características culturales específicas como la lengua, la cosmovisión, las relaciones de parentesco, la organización política y social, entre otras.</p>	<p>Grupo 2 Rom o Gitano:</p> <p>Persona descendiente de pueblos gitanos originarios de Asia, de tradición nómada, con normas organizativas y rasgos culturales propios como el idioma romanés.</p>	<p>Grupo 3 Raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia:</p> <p>Persona de rasgos culturales afro-angloantillanos, de fuerte identidad caribeña, que tiene características culturales propias entre las que se destaca su lengua “bandé” de base inglesa y mezcla con el idioma español.</p>
<p>Grupo 4 Comunidades negras:</p> <p>Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo -poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos (Art. 2- Ley 70 de 1993).</p>	<p>Grupo 5 Afrocolombianos y afrodescendientes:</p> <p>Personas que presentan una ascendencia africana reconocida y que pueden poseer rasgos culturales que les dan singularidad como grupo humano. Se incluyen en este grupo los Palenqueros de San Basilio, los Negros y Mulatos.</p>	<p>Grupo 6 Palenqueros:</p> <p>Personas pertenecientes a la población afrocolombiana de San Basilio de Palenque, del municipio de Mahates, departamento de Bolívar, que tienen características culturales propias entre las que se destaca su lengua “creol” de sustrato español y mezcla con idiomas africanos. Su cultura fue declarada patrimonio inmaterial de la humanidad por la UNESCO.</p>

Los seis (6) grupos étnicos sujetos de derechos colectivos en Colombia

Elaboración propia con base en DANE y Mininterior. (2018)

A continuación, se presentan algunos datos sobre la situación de las comunidades negras e indígenas en Colombia, para tener un panorama de la situación que enfrentan.

Datos cuantitativos sobre la situación de las comunidades negras

Los datos estadísticos que se presentan a continuación, en relación con las comunidades étnicas tienen como fuente el Censo Poblacional 2018, llevado a cabo por el DANE².

El volumen estimado de la población auto-reconocida negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP) es de 4.671.160, es decir un 9,34% de la población total nacional.



En términos prácticos, 1 de cada 10 habitantes de Colombia se auto-reconoce como negro. Por cada 10 personas negras, 7 habitan en zonas urbanas y 3 habitan zonas rurales.

Un 67% de la población raizal (habitante del archipiélago de San Andrés y Providencia) y palenquera (habitante de San Basilio de Palenque) habla su propia lengua nativa.

En relación con el tema de la pobreza, la población negra en Colombia presenta una pobreza multidimensional de 30,6%, que se encuentra 11 puntos por encima de la pobreza nacional.

Los 4 indicadores que presentan mayores niveles de privación para la población negra, en relación con el resto de la población son: Mayores niveles de (1) **trabajo informal**, más (2) **bajo logro educativo** por la existencia de barreras de acceso y baja cobertura de la oferta institucional, mayor (3) **rezago escolar** que el resto de la población y mayores niveles de (4) **inadecuada eliminación de excretas**.

Las comunidades negras que viven en zonas rurales tienen un menor acceso a fuentes de agua mejorada (39,9 p.p.), menor logro educativo (32,7 p.p.) y mayores niveles de Analfabetismo (17,8 p.p.).

En los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca la pobreza multidimensional de las comunidades negras fue mayor que la del total departamental. En el caso de Nariño, según el DANE, fue el departamento que presentó la mayor brecha en el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM- de la población negra, siendo de 23,4 p.p. mayor que el IPM departamental.

Por el contrario, en el Departamento de La Guajira se tuvo una pobreza departamental total de 51,4% mientras que la pobreza multidimensional de las comunidades negras fue 32,6% en este departamento, puesto que las comunidades indígenas que habitan la Guajira se encuentran en un mayor nivel de pobreza.

Datos sobre la situación de la población indígena en Colombia

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 del DANE³, la población que se auto-reconoce como indígena en Colombia es de 1.905.617 personas, es decir, 4,4% de la población total nacional.



El Censo 2018 identificó una población de 115 pueblos indígenas nativos en el territorio nacional, mientras que en el pasado Censo de 2005 sólo se identificaron 93. Los 22 pueblos adicionales corresponden a nuevos reconocimientos étnicos o pueblos indígenas de zonas fronterizas.

Los tres departamentos con más población que se auto-reconoce indígena en el Censo 2018 son: La Guajira (394.683 personas), Cauca (308.455 personas) y Nariño (206.455 personas).

Tres pueblos indígenas en aislamiento voluntario (Jurumi, Passe y Yuri) no fueron censados, respetando su derecho a permanecer en dicha condición, y dando cumplimiento a la normatividad vigente.

Los cuatro pueblos indígenas más numerosos del país son los Wayuu, Zenú, Nasa y Pastos, quienes, en su conjunto, concentran el 58,1% de la población indígena del país.

El 50,8% de la población indígena en Colombia habla la lengua nativa de su pueblo. Para el caso de las comunidades indígenas que tienen lenguas vivas, este porcentaje asciende a 65%.

El 21% de la población indígena del país habita en centros poblados, mientras que el 79% restante habita en áreas rurales dispersas. En términos prácticos, por cada 10 personas con reconocimiento indígena, 2 habitan en centros poblados y 8 en áreas rurales dispersas.

Desigualdad y exclusión: Más allá de los datos del CENSO

A continuación, se explican algunos resultados del autor titulada “Enfoque diferencial en la gestión social” (Briceño, 2018).

En ciudades como Bogotá, en pleno siglo XXI, es posible encontrar catorce (14) cabildos indígenas instituidos por igual número de comunidades originarias y una serie de organizaciones afrocolombianas, que irrumpen en los espacios de participación social y política, presionando a las autoridades de la administración distrital y nacional para que adopten políticas públicas con un “enfoque diferencial étnico”. Es decir, que las políticas públicas tengan en cuenta su diversidad étnica y cultural, así como, la existencia de protocolos (Por ejemplo: De Consulta previa para obras de infraestructura y minería en sus territorios) y de elementos que garanticen su supervivencia cultural, tales como su identidad, lenguaje, tradiciones, música, alimentación y formas organizativas propias.



Pero no sólo en la ciudad capital, si no que esta situación se repite en cada uno de los cuatro centros urbanos más grandes de Colombia, a saber: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla y en la mayor parte de los centros urbanos intermedios.

La mayor parte de estas comunidades étnicas, inmersas en contextos urbanos interculturales están constituidas por desplazados internos del conflicto armado. Es decir, son personas, familias y comunidades que se han visto obligadas de abandonar sus territorios de residencia o actividades económicas habituales, por efecto del Conflicto armado interno. Estas comunidades, cada vez más, adoptan en sus prácticas interculturales el concepto de “enfoque diferencial étnico” haciendo referencia a que deben ser consideradas como sujetos especiales de derechos tanto por parte del Estado, como de particulares. En Colombia, el auto-reconocimiento étnico define la pertenencia a cada grupo poblacional.

Condición de vulnerabilidad	Grupos de especial protección
1. Pertenencia étnica	Indígenas Comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales Gitanos – Rom

Grupos étnicos sujetos del enfoque diferencial en Colombia

Adaptado de: Ministerio del Interior (2015)

Es así como, en el campo de la gestión social y de la gestión pública, cada vez más los planes, programas y proyectos orientados a estas poblaciones, se vienen enmarcando dentro del enfoque diferencial. Pero, ¿Qué se entiende por **enfoque diferencial**?:

Es un conjunto de acciones que, al dar un trato diferenciado a algunos grupos poblacionales, contribuye a reducir la brecha existente entre los diferentes segmentos de la población y garantiza la superación de la exclusión social, la marginalidad política, la desigualdad económica, la condición especial de vulnerabilidad y el riesgo de estas poblaciones ante el conflicto armado, lo que busca generar igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. (Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del conflicto Armado - Ministerio del Interior, 2015).



De acuerdo con el ordenamiento jurídico en Colombia, de manera general, para todos los integrantes de la sociedad existe una “igualdad formal” en lo relacionado con la garantía de derechos ante la Constitución Política y las Leyes. Sin embargo, en la práctica, no todos los grupos poblacionales poseen “igualdad real”, en lo relativo al goce pleno de los derechos constitucionales. Es así como, se requiere del diseño e implementación de “programas de intervención social encaminados a lograr una mayor equidad entre los distintos grupos conformados, teniendo en cuenta características diferenciadoras, tales como género, edad, raza, étnica, condición de discapacidad, orientación política, religiosa, sexual, etc.” (Gallo, Meneses, & Minotta, 2014)

Ahora bien, ¿Quiénes son las poblaciones que poseen condiciones de vulnerabilidad?

Las personas en condición de vulnerabilidad son aquellas que, por razón de su pertenencia a ciertas categorías sociales, conforman grupos poblacionales susceptibles de padecer múltiples formas estructurales y sistemáticas de discriminación, estigmatización, exclusión, marginación o pobreza que en numerosas ocasiones no resultan evidentes, o a simple vista perceptibles, pero que, sin embargo, generan graves consecuencias y daño a quien las padece reduciendo así sus posibilidades de vida. Por lo que se requiere de la implementación de políticas públicas y mecanismos legales para asegurar el no menoscabo de sus derechos fundamentales. Un hecho que agrava la situación social de estos grupos es la negativa a aceptar su condición de vulnerabilidad, lo que lleva aparejado el que se invisibilicen las condiciones de inequidad y desventaja social, política, económica en que desarrollan su vida. (Gallo, Meneses, & Minotta, 2014) La investigación que dió origen a ésta ponencia, partió de reconocer que, históricamente, tanto la sociedad como el Estado colombiano han vulnerado los derechos, establecido barreras de acceso, generado desigualdades sociales y propiciado mecanismos de exclusión a las personas en razón de su pertenencia étnica.

Mecanismos de exclusión de grupos étnicos en la ciudad de Bogotá

Para entender cómo está compuesta la población indígena que habita la ciudad capital del país, se debe mencionar que, en la ciudad de Bogotá habitan transitoriamente personas pertenecientes a una gran diversidad de grupos étnicos (por ejemplo, cada una de las 115 comunidades indígenas del país). No obstante, existen pobladores indígenas permanentes que pertenecen a catorce (14) cabildos indígenas legalmente constituidos y son los siguientes:



Yanacona	Nasa
Tubú	Wounaan
Qichwa	Uitoto
Pastos	Ambika
Camentsa-Biya	Eperara
Inga	Muisca-Suba
Muisca-Bosa	Misak

Cabildos indígenas existentes en Bogotá – 2018

Fuente: IDPAC (IDPAC, 2018)

El enfoque diferencial parte de reconocer que una persona, una familia (nuclear o ampliada) que pertenece a una comunidad indígena originaria, o que es afrocolombiano y que se encuentra desplazada, o que ha sido víctima del conflicto armado, se ve enfrentada a una serie de situaciones diferentes a las que enfrenta un campesino o un ciudadano de origen mestizo, en relación con la atención por parte de las entidades encargadas de su atención. Entre los mecanismos de exclusión se encuentran:

Incomunicación

Muchas de estas dificultades inician con el hecho de hablar un idioma distinto del español.

Por ejemplo, las comunidades de las etnias indígenas, que no hablan español, en la práctica, no se pueden comunicar fácilmente ni con los funcionarios del Estado ni con otros ciudadanos, pues, por lo general no existen funcionarios o ciudadanos que hablen el idioma de cada etnia.

Distanciamiento cultural

Además del problema de la incomunicación, las comunidades étnicas que llegan a las ciudades se ven afectadas a nivel de su integridad cultural, en lo relacionado con verse enfrentados a diferentes hábitos y costumbres muy distantes, desde el punto de vista sociocultural, de sus hábitos y costumbres tradicionales. Así, por ejemplo, en lo relacionado con la alimentación que encuentran en la ciudad, se encuentra compuesta de alimentos y bebidas procesadas, que les resultan costosas, y que son muy diferentes a la que acostumbran consumir en sus territorios.

Formas de organización

Lo mismo ocurre a nivel de sus formas organizativas, sus patrones familiares y en general, en todo lo relacionado con la ruptura del vínculo cultural que guardan los pueblos



indígenas con sus territorios. Todos estos elementos, son muy diferentes a los que encuentran en sus territorios ancestrales.

Racismo

Así mismo, en relación con las personas, familias y comunidades negras e indígenas que habitan en las ciudades se encuentra que aún persisten relaciones sociales caracterizadas por racismo y exclusión.

Los espacios de participación social y política

Como una forma de respuesta, aún insuficiente, a las demandas sociales y a la organización de los grupos étnicos que buscan ampliar los espacios de participación existentes, se han presentado una serie de reformas en la Constitución, en las Leyes, en las instituciones nacionales y distritales y en las políticas públicas con el fin de dar respuesta a la realidad histórica y social del país en el sentido de reconocer la diversidad étnica y cultural, así como a la existencia y las demandas de los ciudadanos con características étnicas.

Es así como, la Asamblea Constituyente del año 1991 que expidió la Constitución Política de Colombia, acordó crear una circunscripción especial en el Congreso de la República, es decir una representación especial para afrodescendientes e indígenas, así: A los indígenas les corresponden dos (2) curules en el Senado de la República y una en la Cámara de Representantes. Mientras que a los afrodescendientes les corresponden dos (2) curules en la Cámara de Representantes, pero no en el Senado. El propósito de dicha la circunscripción, consiste en garantizar la representación política y el trabajo legislativo y de control político por parte de los grupos étnicos que constituyen la Nación.

La propia Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su articulado la garantía de cinco (5) tipos de derechos para las comunidades étnicas así: a la Identidad Cultural, a la Autonomía, al Territorio, a la Participación Política y a la Participación Económica.

Tipo de Derechos
Derechos a la Identidad Cultural
Derechos de Autonomía
Derecho al Territorio
Derechos de Participación Política
Derechos Económicos

Derechos de las comunidades étnicas en la Constitución Política de Colombia

Elaboración propia con base en (Pinzón, 2009)



Entre las políticas públicas enmarcadas dentro del enfoque diferencial para la garantía de los derechos, en la ciudad de Bogotá, se deben mencionar las siguientes

Condición de vulnerabilidad	Población sujeto	Decreto / Acuerdo
Pertenencia étnica	Rom - Gitanos	Política Pública Distrital para el grupo étnico Rom o Gitano (Decreto Distrital 582 de 2011).
Pertenencia étnica	Raizales	Decreto Distrital 554 de 2011, "Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el reconocimiento de la Diversidad Cultural, la garantía, la protección y el restablecimiento de los Derechos de la Población Raizal en Bogotá y se dictan otras disposiciones.
Pertenencia étnica	Población indígena	Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá (Decreto 543 de 2011).

Políticas públicas con enfoque diferencial étnico en la ciudad de Bogotá a 2018

Elaboración propia

Vulneración de derechos a los Pueblos Indígenas y Pueblos afro

Todos los informes acerca de la situación de Derechos Humanos en Colombia, coinciden en señalar la difícil situación que afrontan los pueblos afro e indígenas en materia de derechos Humanos. Es así como el Informe General del Centro Nacional de Memoria Histórica del año 2014 señala expresamente que los afrocolombianos e indígenas son los más violentados. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014)

Las pérdidas y transformaciones experimentadas por las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas tienen una dimensión y complejidad particular, que las hacen diferentes de las pérdidas de los ciudadanos sin pertenencia étnica. Los actores armados tienen repertorios y motivaciones de exterminio cultural que vienen utilizando en los territorios donde se asientan estas comunidades. La misma Corte Constitucional reconoció a través de los Autos 004 del 2009 y 382 del 2010 el riesgo de extinción física y cultural de 35 pueblos indígenas.

Tanto las comunidades indígenas, como las comunidades afrocolombianas tienen en el territorio la base de su existencia como sujetos colectivos. "En él se expresan las relaciones productivas, espirituales, simbólicas y culturales que constituyen sus maneras particulares de acceder, conocer, ser y existir en el mundo" (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014)

Los actores armados profanan, alteran y vulneran los territorios sagrados de las comunidades, al desarrollar sus acciones bélicas, los enfrentamientos armados, sus ejercicios



de dominio, muerte y generación de miedo en los territorios ancestrales. A diferencia de los actores armados, para las comunidades negras o indígenas, los territorios no son un conjunto de accidentes geográficos reunidos al azar, si no que las montañas, los ríos, las selvas, los árboles, los minerales, los animales del bosque, hacen parte de ellos y ellos son parte de esos territorios. Las comunidades indígenas han desarrollado la noción de Madre Tierra para referirse al planeta, guardando grandes diferencias con el concepto depredador del territorio que manejan los grupos armados.

Destruir la madre tierra implica destruir a sus hijos que habitan el territorio ancestral.

Así mismo, los grupos armados de diversa índole sólo ven a los jóvenes negros o indígenas como carne de cañón: es decir como combatientes amigos o como posibles bajas enemigas. El desarrollo de guerras en los territorios ancestrales destruye el vínculo de las comunidades con el territorio. Estrategias como el desplazamiento forzado busca expropiar a los propietarios ancestrales de sus tierras para ser explotadas en formas consideradas por los violentos, más rentables, más productivas, más modernas, desconociendo los manejos sostenibles de los recursos que han venido realizando estas comunidades desde tiempos prehispánicos.

Conclusiones

La composición étnica de la población de Colombia hace necesario hablar no sólo de las diferencias culturales entre los diferentes grupos que componen la nación, sino de un enfoque diferencial étnico, que dé cuenta de la realidad que afrontan los grupos y comunidades que hacen parte de la llamada nación colombiana.

Históricamente, la sociedad y el Estado colombiano han excluido a las poblaciones negras e indígenas de los beneficios que producen los diversos modelos de desarrollo que se han implementado desde la Colonia. Esos modelos, han dividido a la población en función no sólo de su estratificación económica, sino, que han estratificado socialmente a la población en función de su color de piel.

Se requiere de un nuevo modelo de sociedad y un nuevo modelo de Estado que supere el desarrollismo, y que incorpore los saberes de las comunidades ancestrales, para hacer sistemas productivos sostenibles, más amigables con el medio ambiente, que permitan conservar y utilizar racional y sosteniblemente los recursos naturales que se encuentran en el territorio nacional.



Es indispensable seguir construyendo una sociedad más incluyente, que permita el goce pleno de los derechos por parte de las comunidades negras e indígenas. En esta perspectiva se encuentra orientado en enfoque diferencial étnico, buscando reconocer esas diferencias estructurales que se han establecido desde la sociedad y el Estado. Es en esa dirección a la que apuntan los nuevos modelos de gerencia social, a reconocer las diferencias sociales y a eliminar las barreras en el acceso a las oportunidades y servicios sociales que oferta el Estado a sus ciudadanos. Una sociedad y un Estado más incluyente y democrático para todos los habitantes del territorio nacional.

Como afirma Fabián Díaz, en relación con el enfoque diferencial étnico en Colombia:

Trascurridos catorce años de la expedición de la sentencia tutelar T-025 en el 2004, proferida por la Corte Constitucional, poco se conoce sobre dicho pronunciamiento, no solo en el ámbito académico sino también social, salvo, algunos grupos de interés quienes especialmente son actores involucrados en dicha providencia. Aunque la Constitución Política de Colombia, en su artículo séptimo reconoce la diversidad étnica y cultural, hoy el enfoque diferencial étnico, es una dimensión que sigue siendo invisibilizada especialmente por los entes de gobierno. (Díaz, 2018)

No obstante, como afirma el investigador Edgar Robayo, (Robayo, 2018) para el caso de las comunidades afro del pacífico colombiano, la resistencia existe en elementos tan cotidianos como:

Las prácticas productivas y su origen agrícola, en las que los alimentos y la producción de comidas propias del pacífico dan lugar a relaciones de mantenimiento de lo tradicional y el paulatino involucramiento de estos actores sociales en lo público, al igual que la importancia de la interacción social como elemento cohesionador clave para la conformación de grupos de afinidad que se manifiestan especialmente en los finales del siglo XX y comienzos del XXI. (Así mismo existen...) fenómenos de resistencia basados en la gastronomía y el festejo en torno a los alimentos, al igual que la reunión en torno a Expresiones Culturales más raizales, elementos que permiten conformar estos aspectos analíticos que se han tomado inicialmente a partir de la noción de población afro, que se abordan en su sentido histórico-social y operan para este análisis en torno a las categorías de familia, hermandad, trabajo y comunidad.

Finalmente, como afirma la investigadora Aura Isabel Mora, (Mora, 2018) los análisis de comunidades afro e indígenas en Colombia, no se puede hacer de “forma idealizada”,



Puesto que son comunidades que también tienen sus dificultades y que por obvias razones también han tenido, unas más que otras, influencias y consecuencias del capitalismo que han provocado explotación, patriarcado, consumismo y desaparición de saberes, pero es necesario de la misma manera reconocer que son fuentes de inspiración, ya que son ellas las que han resistido más de quinientos años de explotación y saqueo, y aún así, siguen protegiendo sus saberes, conocimientos y re inventándose.

Notas

¹ Politólogo Universidad de los Andes. Máster en Gestión Urbana Universidad Piloto de Colombia. Docente - Investigador del Grupo de gestión social y dinámicas sociales contemporáneas, Corporación Universitaria Republicana de Colombia.

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018. Disponible en [http://: www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

³ DANE, Encuesta de Calidad de Vida – ECV- 2018.

Bibliografía

Briceño, R. (2018). Enfoque diferencial en la gestión de proyectos sociales. Bogotá: Fondo de Publicaciones Corporación Universitaria Republicana . Ediciones Nueva Jurídica.

Díaz, F. (2018). Legislación y jurisprudencia conexas a las víctimas del conflicto armado en Colombia. En R. Briceño, *Enfoque Diferencial en la Gestión Social*. (págs. 39-64). Bogotá: Fondo de Publicaciones Corporación Universitaria Republicana - Ediciones Nueva Jurídica.

Mora, A. (2018). Buen Vivir / Vivir Bien: Paradigma comunitario, una opción para pensar el futuro. En R. Briceño, *Enfoque diferencial en la gestión de proyectos Sociales*. (págs. 97-112). Bogotá: Fondo de Publicaciones Corporación Universitaria Republicana - Ediciones Nueva Jurídica.

Robayo, E. (2018). Resistencia afrocolombiana: Herencia Cultural del Pacífico. En R. Briceño, *Enfoque diferencial en la gestión de proyectos sociales* (págs. 79-96). Bogotá: Fondo de Publicaciones Corporación Universitaria Republicana - Ediciones Nueva Jurídica.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). Informe General Grupo de Memoria Histórica ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional. DANE. (4 de Enero de 2019). La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. Obtenido de Pagina web del DANE: <https://bit.ly/3nWQjC7>



Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2018). Manual de Conceptos. Bogotá: DANE.

Gallo, N., Meneses, Y., & Minotta, C. (2014). Caracterización poblacional vista desde la perspectiva del desarrollo humano y el enfoque diferencial. . Investigación y Desarrollo., 360-401.

Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del conflicto Armado - Ministerio del Interior. (2015). El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones.

IDPAC. (2018). Pueblos Indígenas y Justicia Propia en Bogotá. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial.

Organización de Naciones Unidas. (13 de Diciembre de 2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Obtenido de Página de la ONU: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

Pinzón, O. A. (15 de Octubre de 2009). Redalyc. Obtenido de <https://www.redalyc.org/html/876/87617269013/>



Desigualdad y exclusión social de las mujeres en Santa María Teopoxco, Oaxaca.

Clara Castillo Lara¹

Marcela Salgado Díaz²

Resumen

Objetivos: Plantear las limitaciones políticas y socio jurídicas que resultan del incumplimiento de la aplicación del derecho a la participación de las Mujeres Indígenas en Santa María Teopoxco. Estudiar la aplicación del Convenio 169 de la OIT; y establecer la eficacia del derecho a participar en lo público. **Problemática:** La consolidación democrática en México resulta un trabajo inacabado, con las constantes violaciones de los derechos de los gobernados, y los poderes públicos que deben ser la herramienta de protección y garantía de los derechos, muchas veces se convierten en sus principales vulneradores. **Metodología:** Se realizó un análisis del marco constitucional para determinar el grado de cumplimiento de dicho marco y sus posibles vacíos y fallos con la consiguiente vulneración a los derechos de los gobernados. **Resultados:** Se presentan estadística de la población indígena en el país, las lenguas que se hablan y el resultado de las encuestas. Queda pendiente el ejercicio de las libertades y derechos de los pueblos indígenas que resulta en su exclusión y pobreza. **Discusión:** Se efectuaron diversas pláticas con especialistas en materia indígena, específicamente, el estudio sobre las oportunidades de participación personal y comunitario. Se discutieron las respuestas derivadas de las entrevistas y las encuestas. **Conclusiones:** La información se estudió y sistematizó, de allí se obtuvieron estadísticas que muestran la realidad de los pobladores indígenas, sin oportunidades de participación de las mujeres en asuntos públicos.

Palabras clave

Desigualdad; Exclusión social; Mujeres; Santa María; Oaxaca

Introducción

Los pueblos indígenas están asentados y distribuidos en todo el mundo. En América Latina, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala la existencia de 40 a 60 millones de habitantes; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): informa de más de 40 millones; la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): informa de la existencia de 400 pueblos indígenas y cerca de 50 millones de individuos³. Y según el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), de 1978, en América Latina existen



más de 400 grupos indígenas, concentrados en Asia y el Pacífico, lo que representa el 70% del total. En el Ártico existen 400.000 indígenas⁴.

A mediados del siglo XX, los pueblos indígenas realizaron movilizaciones para exigir sus derechos como individuos y colectividades. En 1970 se sitúan como actores políticos en América Latina y en el ámbito internacional. Los movimientos demandaban la defensa de su cultura y el reconocimiento y garantía de sus derechos colectivos, además del reconocimiento sobre los territorios que tradicionalmente han ocupado, y el derecho a la explotación de sus recursos naturales igual que la participación política con autonomía en la toma de decisiones aparte de lo referente a sus leyes, conocidas como usos y costumbres. También exigen la debida consulta y participación real y efectiva en cuestiones que sean de su interés, entre otras cuestiones más por las que han luchado mucho tiempo.

Se requirió implementar estrategias y crear las condiciones para reducir y superar la pobreza en el marco de un proceso de desarrollo sustentable, considerando el nivel de desarrollo y las características socio culturales de cada país. Al respecto, las acciones propuestas se refieren a los factores generadores de pobreza; y una forma de abordar el tema de la feminización de la pobreza es intervenir los siguientes factores que la determinan, como: la educación⁵, salud, empleo, acceso a los medios de producción y los patrones vigentes de constitución de la familia, donde no se legitima el matrimonio como modalidad, pero sí la condición desigual de las mujeres.

Y con el enfoque del Programa Nacional de la Mujer de México, es que a partir de 1972 cuando se cuenta con unidades agrícolas para la mujer campesina. Considerando que al final del siglo pasado, la población rural creció de 20 a casi 27 millones de habitantes, y de estos más de 13 millones son mujeres que pertenecen a distintas culturas y condiciones ambientales; cuyos niveles de ingreso y calidad de vida son diferentes y se suman a los efectos particulares que las nuevas políticas y cambios estructurales generan sobre las clases sociales, etnias y grupos diferenciados por la edad y los roles genéricos que cada uno cumple en la sociedad, donde la situación de las mujeres del campo resalta en algunos indicadores⁶.

Seis de cada diez mujeres rurales tienen menos de 25 años y sólo seis de cada 100 rebasa los 60. El mestizaje caracteriza a la mayoría, pero un tercio, cerca de 36% pertenece a alguno de los 50 pueblos indígenas de México. Una de cada cuatro encuentra pareja entre los 12 y los 24 años y comienza su vida marital muy jóvenes. La población



rural sufre serios rezagos educativos, y el 38% declara no haber asistido a la escuela, las mujeres son más afectadas y el analfabetismo entre las indígenas supera el 50%, mientras que en el resto del país se ha reducido a 12%⁷.

El Plan Nacional de la Mujer, propuso incorporar a las que sean jefas de hogar, a los planes y programas de combate a la pobreza; para reforzar las acciones orientadas a atender las demandas de educación y preparación de las mujeres. En el entendido de que uno de los asuntos importantes que el gobierno mexicano debe priorizar, es el combate a la pobreza, para lo cual, se exige realizar acciones orientadas a dotar de vivienda y servicios básicos a las mujeres con condiciones de pobreza, a través de mecanismos de crédito, por ejemplo, entre otros.

“Consideremos el índice de desarrollo humano (IDH) y la educación como variables claves de la capilaridad social y como un elemento capital en toda política de redistribución del ingreso y, por tanto, de combate a la desigualdad (un modelo excluyente). El IDH es definido como una medida conjunta de esperanza de vida, educación e ingresos, con valores entre cero y uno; el indicador se considera alto si abarca el rango de 1 a 0.8; medio, si se encuentra entre 0.79 y 0.5; y bajo, de 0.49 a 0.55” (Montenegro, 2014, p.20).

La participación de las mujeres indígenas en Santa María Teopoxco, Oaxaca

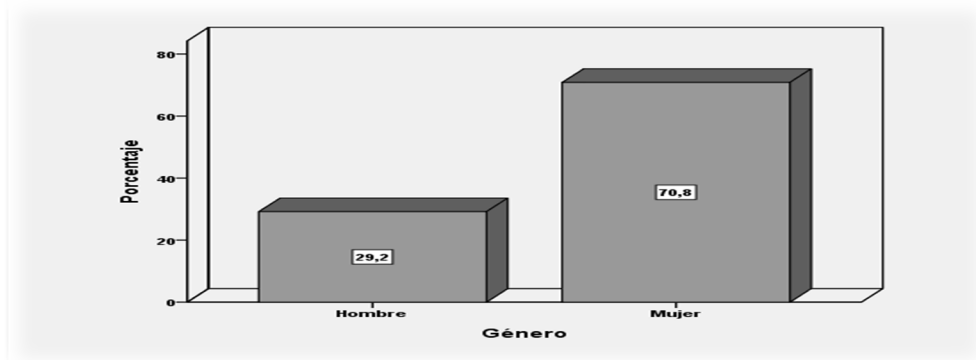
El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁸, tiene como objetivo medir el nivel de desarrollo en la vida de las personas, según las variables propuestas por la Organización de las Naciones Unidas. Y en el caso particular, la investigación en la comunidad de Santa María Teopoxco, se llevó a cabo en el marco de una organización gubernamental que atiende la problemática de la condición étnica que refleja la discriminación, pobreza y exclusión que repercute negativamente en su desarrollo.

Así que el análisis de los datos recabados, abarcan los temas de salud, educación, alimentación, empleo, vivienda, y lengua, por ser algunos de los asuntos relevantes que miden las oportunidades con que cuentan las personas para su desarrollo, y acceso a los ámbitos decisionales de los asuntos públicos, donde se organizan las oportunidades de participación política. El resultado de los datos obtenidos de la entrevista a 48 personas, de las cuales 34 son mujeres y 14 varones, o sea, 29.2% y 70.8% respectivamente, ha sido revelador desde el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁹, porque permite diferenciar al desarrollo del crecimiento económico, entendido



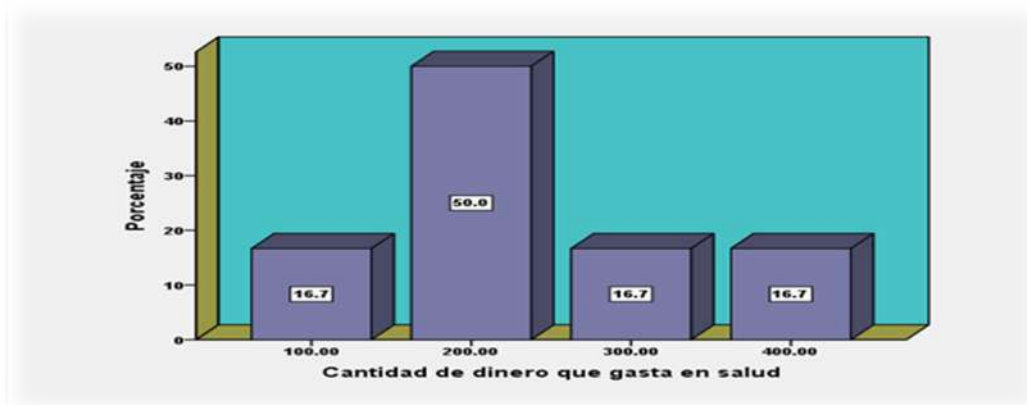
éste como el incremento del producto interno bruto, la industrialización, el progreso tecnológico y la modernización, mecanismos todos útiles para ampliar la libertad de las personas (Amartya, 2000, p.19).

Género



Gráfica: 1 Municipio de Santa María Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.

Salud

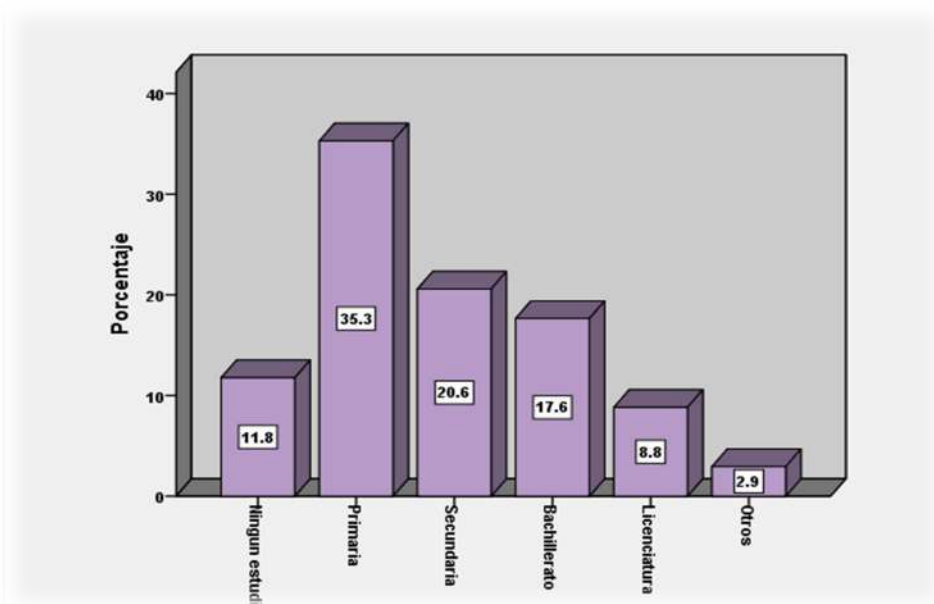


Gráfica: 2. Municipio de Santa María Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.

En materia de salud un 50% de la población entrevistada, manifestó que tienen egresos de 50 a 200 pesos semanales y el 16.7% gasta 400 pesos.



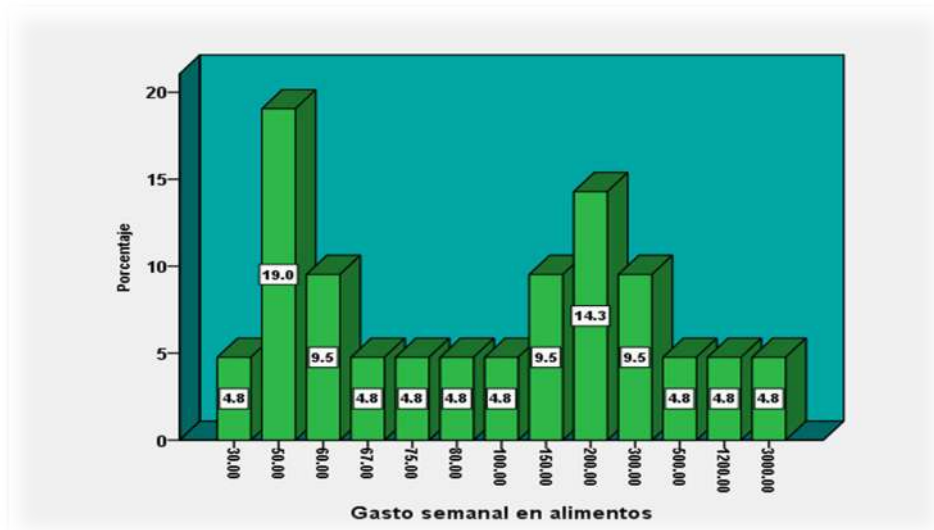
Educación



Gráfica: 3. Municipio de Santa María Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.

La población entrevistada destacó que, un 36.3 % ha cursado los estudios de primaria completa, mientras que, el 11.8 % no ha cursado ningún grado escolar. Así que el menor porcentaje correspondió a estudios de licenciatura, con un 8.8%.

Alimentación

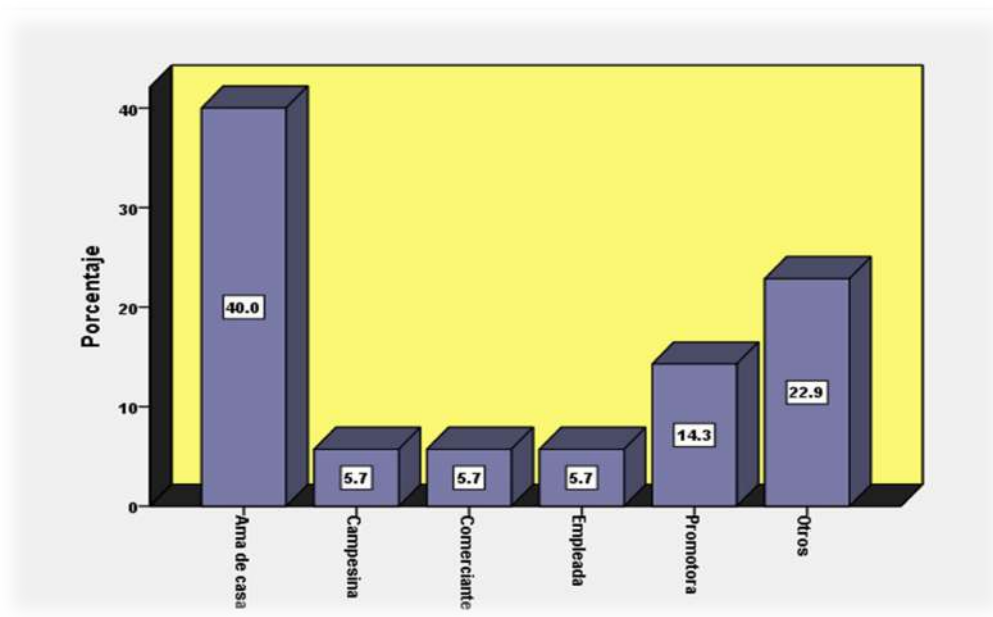


Gráfica: 4. Municipio de Santa María Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.



Las cantidades que gastan se aprecian de la siguiente manera, un 4.8% gasta 30 pesos semanales, el 19.0% gasta 50 pesos, el 14.3% gasta 200. El 9.5%, gasta 300 pesos. Mientras que el resto de las cantidades suman 4.8 % semanales.

Empleo

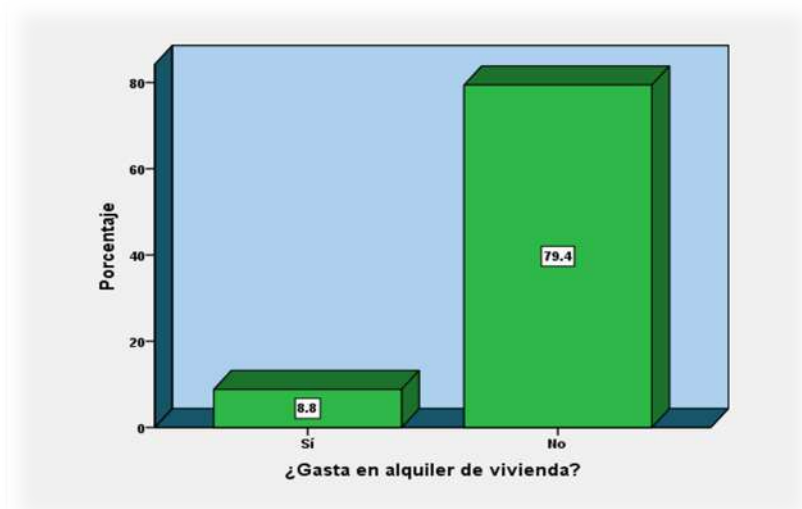


Gráfica: 5. Municipio de Santa María Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.

El mayor porcentaje corresponde a la población que se desempeña como ama de casa en 40%, y los que trabajan en campo, comercio, empleadas, suman un 5.7%. Y 14.3% manifestó que son promotoras, 22.9% no especifica, su ocupación.



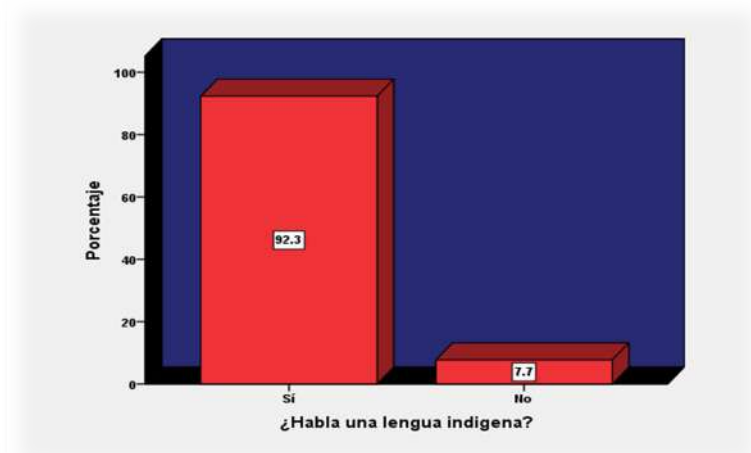
Vivienda



Gráfica: 6. Municipio de Santa maría Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.

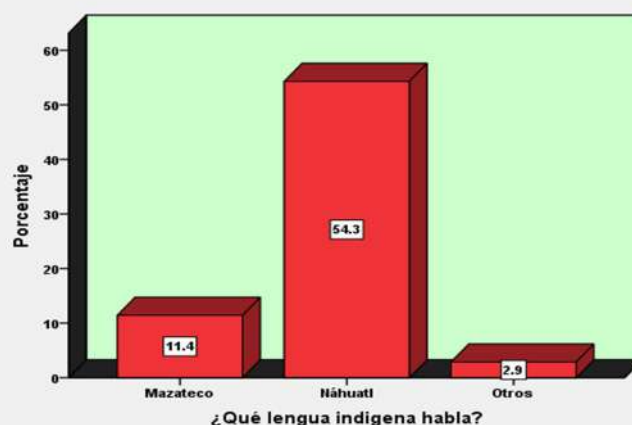
En el rubro correspondiente a la vivienda, la fluctuación se manifestó de la siguiente manera, como se muestra en la gráfica, un 93.8% cuenta con vivienda propia, y el 3.1% paga alquiler.

Lengua



Gráfica: 7. Municipio de Santa maría Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.

Por lo que respecta a la lengua natal, el 92.3 % de las personas entrevistadas refirieron que hablan su lengua, y el 7.7 % respondió que no habla ninguna lengua.



Gráfica 8. Municipio de Santa María Teopoxco, Oaxaca. Año 2015.

Las lenguas indígenas que más se hablan son el náhuatl y el mazateco, con un 54.3% y 11.4%, respectivamente, y en menor porcentaje otras lenguas indígenas.

Al respecto, el artículo 29 de la Convención ADH¹⁰, refiere los derechos allí contenidos, además de la Comisión IDH y/o la Corte IDH que pueden pronunciarse sobre los derechos de los Pueblos indígenas. Asimismo, la doctrina de la Com. IDH y la jurisprudencia de la Corte IDH brindan elementos que fundamentan las reformas legislativas en la materia, igual que el establecimiento de políticas que constituyan precedentes en futuras peticiones a los dos órganos regionales más importantes ya referidos.

El análisis del desarrollo humano de los 2,456 municipios y delegaciones de México para el año 2010, elaborado con base en la nueva metodología propuesta en el Informe sobre Desarrollo Humano 2010, a nivel mundial, muestra que, si bien México es un país con desarrollo humano alto, el análisis detallado del panorama municipal 2010 arrojó que la desigualdad en desarrollo es una realidad que persiste a nivel local. El valor del municipio con mayor IDH es 2.5 veces el del municipio con menor desempeño. Benito Juárez, en el Distrito Federal, tiene un IDH de 0.917, mientras que Cochoapa el Grande, Guerrero, alcanza únicamente un nivel de 0.362. Esto equivale a que en México existan simultáneamente niveles de desarrollo similares a los de Países Bajos y países africanos como Guinea Bissau o Liberia. Las variaciones en el nivel de desarrollo también son notorias cuando se observan las diez circunscripciones con mayor y menor progreso en cada dimensión del IDH. Por un lado, se encontró que el valor del Índice de Salud de Morelos, Coahuila, (0.925) es 2.8 veces el IS de Mezquitic, Jalisco, (0.323). Por otro lado, y de manera notable, el Índice de Educación de Benito Juárez (0.965) en el Distrito Federal equivale a 4.6 veces el IE de Coyoacán de las Flores (0.207) en Oaxaca. Por último, en



lo que a ingreso se refiere, Benito Juárez (DF) alcanza un II de 0.875, que duplica el valor del II de San Simón Zahuatlán (0.436), en Oaxaca¹¹.

La eficacia del derecho para participar en los asuntos públicos

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹², expresa su derecho¹³ a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus instituciones, culturas y tradiciones, y a buscar su desarrollo libremente conforme a sus necesidades e intereses. Las Naciones Unidas se ocupa del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Artículo 8)¹⁴, por ejemplo. Esta Declaración aborda los derechos individuales, colectivos, culturales, de identidad, educación, salud, empleo e idioma, entre otros más. Las personas de los pueblos indígenas, en su individualidad o como colectividades, tienen derecho al disfrute pleno de todos los derechos y libertades contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención 169 y demás instrumentos relativos al reconocimiento de su libertad e igualdad. Puesto que su derecho a no ser discriminados se funda en su identidad indígena, y su derecho a la libre determinación que les permite establecer y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales, culturales y a participar en todo quehacer público.

El proceso de creación, incorporación e implementación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha sido muy productivo con el dialogo de los Estados y los Pueblos Indígenas, sobre los derechos grupales e individuales como en el caso de sus tierras y los recursos naturales que fueron objeto de debates¹⁵ y forjaron elementos importantes¹⁶. Muchos de los derechos allí consagrados exigen nuevos enfoques respecto al desarrollo, la descentralización y la democracia multicultural. En general, las declaraciones de las Naciones Unidas carecen de fuerza jurídica obligatoria, pero reflejan el compromiso de los estados de avanzar en la dirección sustentada en los principios. Y aunque la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no crea nuevos derechos, pero sí proporciona una interpretación de los derechos humanos ya consagrados en otros instrumentos. En tal sentido, solo tiene un efecto vinculante para la promoción, el respeto y el cumplimiento de sus derechos, es un instrumento útil para evitar la discriminación, marginación y exclusión¹⁷ contra los derechos de los pobladores indígenas.

Aplicación del Convenio 169 de la OIT

El gobierno mexicano ratificó, el Convenio 169 sobre pueblos¹⁸ indígenas y tribales en países independientes (Galván, 2010, p.273). Y a 28 años de su entrada en vigor, los



habitantes de los pueblos originarios del país siguen sufriendo graves violaciones sus derechos (Durand, 2005, p.299), porque el estado mexicano no cumple eficazmente con su función de garantizar, respetar, promover y proteger sus derechos y libertades. Considerando que, las violaciones suceden por el desconocimiento de los mecanismos y estructuras que los garantizan y protegen¹⁹. De allí, la necesaria divulgación sobre las obligaciones de las agencias estatales. Pues, cuando un estado no cumple voluntariamente la ley denota una falta de voluntad política, sin embargo, esos pueblos vislumbraron el valor político programático (Gómez, 1997, p.141) del Convenio 169 y exigieron su ratificación²⁰.

El Convenio 169, es un instrumento vinculante²¹ que se invoca como referente jurídico para la creación o la reforma de la legislación relativa y demás instrumentos específicos, en la lucha de los pueblos indígenas. Además, cuenta con principios como: el respeto a las culturas, formas de vida tradicionales; participación efectiva en las decisiones de su interés; y el establecimiento de los mecanismos y procedimientos para cumplimentar lo expresado en el Convenio 169, según las condiciones y el derecho de cada país.

A manera de reflexión

El Convenio 169 impone el deber de cumplir con las obligaciones jurídicas que del mismo se derivan. El Convenio 169 es ejecutivo por él mismo y tiene fuerza vinculante. En este sentido, cabe subrayar dos aspectos importantes: 1).- En la aplicación del Convenio 169, los Estados pueden obligarse a aplicarlas sin cambio al ordenamiento jurídico interno, o realizar un acto intermedio para su aplicación, como reglamentar, ordenar medidas administrativas, llevar a cabo consultas a los pobladores indígenas, establecer una sanción y/o publicar el Convenio. 2).- Algunas partes del Convenio 169 requieren de la emisión de leyes que desarrollen sus disposiciones. Las obligaciones de los estados ratificantes se contienen en los artículos 4, 6, 8, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 25, 26, 30, 31, 32, 33 del mismo²², considerando que los Convenios tienen el carácter de promocionales y obligan a los Estados a tomar medidas legislativas y administrativas que establezcan las bases para que instrumenten políticas de desarrollo. Los convenios promocionales, son aquellos que tienen la finalidad de provocar que los estados miembros adopten políticas efectivas con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los pobladores indígenas. Y en esa tesitura, cada estado obrará libremente en la instauración de normas y prácticas (González, 2010, p.276).



Conviene subrayar que la norma que ordena a los estados a respetar los tratados celebrados deviene del principio *pacta sunt servanda*, y debe ser cumplido de buena fe por los Estados. Lo mismo puede ser invocado por los pueblos indígenas en el derecho internacional, expresado en el artículo 35.1²³ de la OIT y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De tal manera, que cuando los estados ratifican el Convenio 169 quedan vinculados jurídicamente por su obligatoriedad, y con eso, toda agencia del estado específico, así como los jueces, legisladores y demás funcionarios públicos, se obligan a acatarlo y a hacerlo cumplir. Los jueces están obligados a aplicar el contenido del instrumento en sus decisiones; igualmente, el poder ejecutivo se obliga a proponer y establecer políticas públicas con la participación efectiva de los pueblos indígenas; y los legisladores tienen el deber de adecuar las normas nacionales al Convenio 169, con consulta previa²⁴.

Notas

¹ Profesora de Tiempo Completo en el Departamento de Derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana

² Estudiante del Doctorado en Ciencias en Ciencias Agrarias de la Universidad Autónoma Chapingo.

³ Sistema de Información de los Pueblos Indígenas de América (SIPIA), página web <<https://bit.ly/37RjQrk>> 01-10-2012.

⁴ Los pueblos indígenas en la región del Ártico, ficha descriptiva, Naciones Unidas.

⁵ Las mujeres indígenas de México: su contexto socioeconómico, demográfico y de salud. Instituto Nacional de las Mujeres; Consejo Nacional de Población; Comisión Nacional para el Desarrollo; de los Pueblos Indígenas; Secretaría de Salud; Centro Nacional de Equidad de Género; INMUJERES, México 2006. P. 25

⁶ Espinosa, Gisela. Mujeres campesinas en el umbral del nuevo siglo. <http://www.pa.gob.mx/publica/pa071006.htm> (01-04-2019)

⁷ Ídem.

⁸ Con base en una concepción basada en las capacidades de las personas, el enfoque de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca enfatizar que la erradicación de la pobreza y la marginación social constituye un proceso orientado fundamentalmente a ampliar las libertades humanas. El desarrollo como proceso social está vinculado a la expansión de la libertad a través de la eliminación de aquellos obstáculos que impiden a los individuos optar entre formas de vida distintas, y entre ellas se incluye la identidad indígena: En este sentido: “Las políticas que reconocen las identidades culturales y favorecen la diversidad no originan



fragmentación, conflictos, prácticas autoritarias ni reducen el ritmo del desarrollo. Tales políticas son viables y necesarias, puesto que lo que suele provocar tensiones es la eliminación de los grupos que se identifican culturalmente” Cfr. Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México El reto de la desigualdad de oportunidades, 2010 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p.14. <https://bit.ly/3djll2N> (25-09-2016)

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Creado mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en 1949, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas de 1959.

¹⁰ Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a. permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza. Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969).

¹¹ Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología, 2014. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Elaborado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México. www.undp.org.mx/desarrollohumano. (01-04-2019).

¹² Documento aprobado por la Asamblea General de la ONU, el 13 de septiembre de 2007. La Declaración fue aprobada por mayoría de la Asamblea General, en Nueva York, el 13.10.2007, por 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones.

¹³ Pueblos indígenas son aquellas comunidades que desciendan directamente de los pueblos que habitaron en el territorio antes de la conquista y que conservan todas o algunas de las costumbres de sus antepasados, y, por último, que sean conscientes de que pertenecen a un pueblo distinto del de la mayoría, con características y rasgos propios. Cfr. Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.



¹⁴ Artículo 8. Conservación in situ Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes y otras estrategias de ordenación; g) Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de T. IV. Derechos Ambientales la biotecnología que es probable tenga repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana; h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitat o especies; i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente; k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas; l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes;



y m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) a l) de este artículo, particularmente a países en desarrollo. Cfr. Clase de Instrumento: Tratado internacional Adopción: 5 de junio de 1992 Fecha de entrada en vigor internacional: 29 de diciembre de 1993 Vinculación de México: 11 de marzo de 1993 (Ratificación) Fecha de entrada en vigor para México: 29 de diciembre de 1993 DOF: 7 de mayo de 1993.

¹⁵ En 1982, el Consejo Económico.

¹⁶ En 1982, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas para que elaborara normas de derechos humanos para proteger a los pueblos indígenas. _ En 1985, el Grupo de Trabajo empezó a preparar el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. _ En 1993, el Grupo de Trabajo acordó un texto definitivo del proyecto de Declaración y lo presentó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que lo aprobó en 1994. Posteriormente, el proyecto fue enviado a la entonces llamada Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que estableció el Grupo de Trabajo sobre la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. _ La Cumbre Mundial 2005 y el 5º período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de 2006 instaron a que se aprobara la Declaración cuanto antes. _ Finalmente, en junio de 2006, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la Declaración y, en septiembre de 2007, lo hizo la Asamblea General.

¹⁷ Diecisiete de los 46 artículos de la Declaración se refieren a la cultura indígena y a cómo protegerla y promoverla, respetando el aporte directo de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y asignando recursos a la educación en idiomas indígenas y a otras esferas. _ Quince de los 46 artículos de la Declaración se refieren a la participación de los pueblos indígenas en todas las decisiones que afectan a sus vidas, incluida la participación efectiva en un sistema de gobierno democrático. _ La Declaración confirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y reconoce los derechos relacionados con los medios de subsistencia y el derecho a las tierras, territorios y recursos. _ La Declaración reconoce que los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa. Esencialmente, la Declaración prohíbe la discriminación contra los pueblos indígenas y promueve su participación plena y efectiva en sus asuntos, así como su derecho a seguir siendo diferentes y a perseguir su propia visión del desarrollo económico y social.

¹⁸ Los avances y las limitaciones de un instrumento legal esencial para la conceptualización y, lo que es más importante, para la aplicación de los derechos de los pueblos



indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, su derecho a ser consultados y a participar plenamente, o el necesario respeto debido a sus propios sistemas políticos y jurídicos, entre otros aspectos. Los debates efectuados, no sólo contribuyeron a la elaboración del propio Convenio, también contribuyeron a la construcción del amplio consenso internacional sobre los derechos sustantivos de los pueblos indígenas. Cfr. Huaco Palomino, Marco Antonio. Los trabajos preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Fundación Konrad Adenauer (KAS). Bolivia 2015. P. 23

¹⁹ El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes fue adoptado en 1989, ante la Organización Internacional del Trabajo. El Senado lo aprobó el 11 de julio del año de 1990 mediante Decreto. Y se publicó en el DOF el 3 de agosto, entro en vigor el 5 de septiembre de 1991 y su proceso de incorporación finalizó con su publicación en el DOF el 24 de enero de 1991. Cfr. Durand Alcántara, Carlos Humberto. Derecho Indígena. 2ª edición, Porrúa, México 2005. P. 299

²⁰ D:\D.H. Y Convenio 169\Derecho de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 y las obligaciones de los Estados por su ratificación - EcoPortal_net.htm (18-08-2013).

En conclusión, la jurisprudencia de ratificación y aplicación del Convenio revela que el movimiento indígena se apropió de este instrumento y lo utiliza crecientemente como parte de su programa de reivindicaciones tanto jurídicas como políticas. Cfr. Gómez Magdalena. Derecho Indígena. Coord. Instituto Nacional Indigenista, México 1997. P. 141

²¹ En conclusión, la jurisprudencia de ratificación y aplicación del Convenio revela que el movimiento indígena se apropió de este instrumento y lo utiliza crecientemente como parte de su programa de reivindicaciones tanto jurídicas como políticas. Cfr. Gómez Magdalena. Derecho Indígena. Coord. Instituto Nacional Indigenista, México 1997. P. 141

²² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969. Cfr. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. <https://bit.ly/2L4FL5i> (01-01-08).

²³ Cfr. Olguín Martínez, Gabriela. Derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano. Guía legal sobre la utilización del Sistema interamericano para la defensa de los derechos indígenas. Serie Guías Legales. Derechos Indígenas. No 4. Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica 2002. P. 46 y ss. Y Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de



Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congrega en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión. <https://bit.ly/36X8jXB> (20-10-2013).

Y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, 2019

²⁴ Artículo 35.- 1. Los Miembros se obligan a aplicar los convenios que hayan ratificado, de conformidad con las disposiciones de esta Constitución, a los territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales sean responsables, incluidos los territorios en fideicomiso de los cuales sean la autoridad administrativa, excepto cuando las cuestiones tratadas en el convenio caigan dentro de la competencia de las autoridades del territorio, o cuando el convenio sea inaplicable debido a las condiciones locales, o a reserva de las modificaciones que se requieran para adaptarlo a las condiciones locales. D:\D.H. Y Convenio 169\Derecho de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 y las obligaciones de los Estados por su ratificación. Op. Cit

Bibliografía

Durand Alcántara, Carlos H. *Derecho Indígena*. 2ª ed, Porrúa, México 2005.

Gómez Magdalena. *Derecho Indígena*. Coord. Instituto Nacional Indigenista, México 1997.

Jorge González Galván. *El estado, los indígenas y el derecho*. IIJ, UNAM, México 2010.

Olgún Martínez, Gabriela. *Derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano*. Guía legal sobre la utilización del Sistema interamericano para la defensa de los derechos indígenas. Serie Guías Legales. Derechos Indígenas. No 4. Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica 2002.

González Galván, Jorge Alberto. *El estado, los indígenas y el derecho*. IIJ, UNAM, México 2010.

Huaco Palomino, Marco Antonio. *Los trabajos preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Fundación Konrad Adenauer (KAS). Bolivia 2015.

Lechuga Montenegro, Jesús. *¿Hay una teoría del desarrollo económico?* Comercio Exterior, Vol. 64, Núm. 1, enero y febrero de 2014.

Malik, Khalidy *et al.* *El Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Estados Unidos.

Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, España, 2000.

Espinosa, Gisela. *Mujeres campesinas en el umbral del nuevo siglo*. <http://www.pa.gob.mx/publica/pa071006.htm> (01-04-2019)



Las mujeres indígenas de México: su contexto socioeconómico, demográfico y de salud. Instituto Nacional de las Mujeres; Consejo Nacional de Población; Comisión Nacional para el Desarrollo; de los Pueblos Indígenas; Secretaría de Salud; Centro Nacional de Equidad de Género; INMUJERES, México 2006.

Fundamentos jurídicos

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf (01-01-08)

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congrega en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión. <https://bit.ly/3pqubAD> (20-10-2013).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, 2019

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología, 2014. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Elaborado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México. <https://bit.ly/3709NAq>. (01-04-2019)

Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México El reto de la desigualdad de oportunidades, 2010 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 14. http://hdr.undp.org/sites/default/files/mexico_nhdr_2010.pdf (25-09-2016)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Creado mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en 1949, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas de 1959

Sistema de Información de los Pueblos Indígenas de América (SIPIA), página web <<https://bit.ly/37RoC8q>> 01-10-2012.



A exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós no Município de Macapá.

Dirley Furtado da Silva¹

Hermano Machado Ferreira Lima²

Resumo

O presente estudo traz como tema central a exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá. Busca investigar a exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, tendo como questões norteadoras, a situação socioeconômica dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós; a atuação do poder público nas áreas de ressaca do município de Macapá; a atuação dos movimentos sociais na área de ressaca do bairro do Congós; a compreensão da percepção do morador da área de ressaca do bairro do Congós quanto a sua realidade. Com isso o estudo buscou investigar as formas de exclusão social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá. Como resultado da investigação, detectamos as seguintes formas de exclusão social: exclusão econômica, exclusão educacional, exclusão por alienação, exclusão cultural, exclusão política e exclusão meritocrática. Referente às categorias de análise, partimos das seguintes: exclusão social (Souza, 2009); Educação (Bourdieu, 2006); participação social (Gohn, 2003); alienação (Marx, 2008) e Estado (Weber, 1991). Em relação ao trabalho de campo da pesquisa, foram realizados vários momentos: levantamento bibliográfico; entrevistas com representantes do poder público e dos movimentos sociais do bairro do Congós; aplicação de formulários às famílias da área de ressaca do bairro do Congós.

Palavras chave

Exclusão social; Área de ressaca; Estado; Participação social; Educação; Alienação.

Abstract

The present study has as a central theme the social exclusion of residents of the hangover area of the Congós neighborhood in the municipality of Macapá. It seeks to investigate the social exclusion of the residents of the hangover area of the Congós neighborhood, having as guiding questions, the socioeconomic situation of the residents of the hangover area of the Congós neighborhood; the performance of public power in the hangover areas of the municipality of Macapá; the performance of social movements in the hangover area of the Congós neighborhood; the understanding of the residents' perception of the hangover area of the Congós neighborhood as to their reality. Thus, the



study sought to investigate the forms of social exclusion that affect residents of the hangover area of the Congós neighborhood in the municipality of Macapá. With the result of the investigation, we detected the following forms of social exclusion: economic exclusion, educational exclusion, exclusion by alienation, cultural exclusion, political exclusion and meritocratic exclusion. Regarding the categories of analysis, we start with the following: social exclusion (Souza, 2009); Education (Bourdieu, 2006); social participation (Gohn, 2003); alienation (Marx, 2008) and state (Weber, 1991). In relation to the field work of the research, several moments were realized: bibliographical survey; interviews with representatives of the public power and of the social movements of the district of the Congós; application of forms to the families of the hangover area of the Congós neighborhood.

Keywords

Social exclusion; Hangover area; State; Social participation; Education; Alienation.

Introdução

Uma visão mais atualizada do conceito de desenvolvimento econômico e que vem sendo adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1990 é a de Desenvolvimento Humano. Para fundamentar a importância e a viabilidade técnica de utilização do novo conceito, aquele organismo internacional fez a seguinte explanação no seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994:

A riqueza é importante para a vida humana. Contudo, centrar as atenções apenas neste indicador é incorreto por duas razões: Primeiro a acumulação de riqueza não é necessária para o preenchimento de algumas das escolhas do ser humano. Com efeito, os indivíduos e a sociedade fazem muitas escolhas que não precisam da riqueza para concretizá-las. Uma sociedade não precisa ser rica para estar habilitada a uma vida democrática. Uma família não precisa ser rica para respeitar os direitos de cada um dos seus membros. Uma nação não precisa ser rica para tratar os homens e as mulheres de forma equitativa. Tradições sociais e culturais, de grande valor, podem ser mantidas e - efetivamente o são - em todos os níveis de renda. A riqueza de uma cultura pode ser independente da riqueza material do seu povo. Segundo, as escolhas humanas se estendem além do bem-estar econômico. Os desejos humanos seguramente incorporam ter riqueza material. Porém eles precisam e querem também ter uma vida longa e saudável, beberem vigorosamente na fonte do saber, participarem livremente na vida da sua comunidade, respirarem um ar livre de poluição, e apreciarem o simples prazer de viverem num ambiente limpo, com paz em suas mentes, que decorre do fato de possuírem um



local seguro para morar, e ter a segurança de ter trabalho estável, com remuneração dignificante (Human Development Report, 1994, p. 15).

Este relatório da ONU estabelece que, “a menos que as sociedades reconheçam que a sua verdadeira e real riqueza é o seu povo, uma obsessão excessiva com a criação de riqueza material pode obscurecer o seu último e fundamental objetivo que é o enriquecimento das suas próprias vidas” (Human Development Report, 1994, p. 16).

Esta visão de desenvolvimento implica que não é apenas o nível de renda ou de riqueza auferidos pelas pessoas que é fundamental para que elas sejam felizes. É a forma como essa renda ou riqueza são despendidas que é importante como vetor que serve de alavanca para o bem-estar social e econômico. “O que é decisivo não é o processo de maximização da riqueza, mas a escolha que os indivíduos da sociedade fazem. Uma verdade simples, mas sempre negligenciada” (Human Development Report, 1994, p. 16).

Na justificativa da utilização do novo conceito de desenvolvimento, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 ainda explícita que:

As pessoas não se constituem meramente em instrumentos úteis para a produção de bens, e que o propósito do desenvolvimento não é meramente produzir mais valor adicionado independente do seu uso. ...Atribuindo-se valor à vida humana apenas na visão de que ela pode ser um instrumento de produção de lucro - visão de capital humano - oferece perigos óbvios. Na sua forma extrema, esta visão pode facilmente conduzir à escravidão da força de trabalho, uso do trabalho forçado de crianças, e à exploração dos trabalhadores pelos seus patrões, como ocorreu durante a revolução industrial (Human Development Report, 1994, p. 17). Porém em todos os níveis de desenvolvimento, os três aspectos a serem considerados como relevantes e essenciais para os seres humanos (homens e mulheres) são: “propiciar uma vida longa e saudável; adquirir conhecimentos; e ter acesso aos recursos necessários para atingir padrões dignos de vida” (Human Development Report, 1995, p. 11).

Nesta perspectiva, o conceito de Desenvolvimento Humano está ancorado em três bases fundamentais: Longevidade, Educação e Renda Monetária. A longevidade é aferida pela esperança de vida ao nascer, que, dadas as circunstâncias atuais, uma criança teria em determinado país, estado ou município. Em termos mais pragmáticos, seria a idade em que, na média, as pessoas morrem nos lugares onde escolheram para viver. Assim, se esta média é elevada, a pessoa teria tido condições adequadas de saúde, saneamento, moradia, alimentação, lazer, dentre outros fatores que propiciam vida mais



longa e saudável. Sem dúvida, trata-se de uma forma bastante adequada de aferir-se padrão de bem-estar social e econômico.

A segunda âncora de apoio do conceito de Desenvolvimento Humano é o estoque de educação acumulado por uma sociedade. Este estoque seria aferido pelo percentual de adultos (maiores de quinze anos) alfabetizados e pelos percentuais de matrículas nas escolas dos diferentes níveis. A hipótese objetiva deste ponto importante de suporte do conceito de desenvolvimento humano é que: sem educação, sem informação, não se pode pensar em desenvolvimento. Diríamos até que esta se constitui na principal âncora do desenvolvimento. Todos os países que cuidaram bem dos aspectos educacionais das suas populações experimentaram avanços substanciais nos seus padrões de desenvolvimento.

O terceiro suporte do conceito da ONU de desenvolvimento humano é a renda média. Não se conceberá desenvolver sem prover condições de trabalho e de remuneração digna para as populações. O acesso a padrões elevados de renda, ainda que não deva ser o objetivo definitivo do processo de desenvolvimento, como se demonstrou em duas passagens retiradas dos relatórios da ONU, deve, sim, constituir-se em um dos objetivos a serem perseguidos durante o processo de desenvolvimento. O acesso à renda monetária é que viabilizará às famílias e aos cidadãos e cidadãs adquirirem os bens materiais que não conseguem produzir com as suas habilidades. Um bom padrão de renda monetária também é importante para viabilizar níveis adequados de lazer para as pessoas. Lazer também se constitui em um aspecto importante de incremento de qualidade de vida.

Para Gomes (2002), as mudanças políticas e econômicas ocorridas no estado do Amapá nas duas últimas décadas têm alterado significativamente a configuração espacial da capital do Estado, a cidade de Macapá.

A transformação de Território do Amapá para uma Unidade Federativa (Estado), através da Constituição Federal de 1988, e a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (Decreto Federal nº 8.387, de 30/12/91), foram os principais eventos que colaboraram tanto para o aumento populacional do Estado do Amapá, quanto para a expansão da malha urbana de Macapá provocada por um considerável contingente de migrantes que aportaram as cidades de Macapá e Santana, principalmente.



Segundo o IBGE (2010), o Estado do Amapá tem uma população aproximada de 669.956 habitantes, sendo que a capital Macapá possui o número estimado de 398.204 habitantes, ou seja, cerca de 60% dos moradores do Estado vivem na Capital.

Em Macapá e Santana, o uso e a ocupação das áreas úmidas vêm ocorrendo de maneira totalmente desordenada. O estabelecimento de moradias é o mais perceptível e a mais impactante, ocasionado principalmente pela falta de planejamento urbano e pela explosão demográfica, representada por uma taxa anual de crescimento de 3,44% (IBGE, 2010), uma das mais altas no Brasil. As condições de vida das pessoas que residem em áreas de ressacas, morando em palafitas, são visivelmente de baixa qualidade e o avanço da ocupação aumenta a cada dia que passa.

Segundo IBGE (2010), o número estimado de pessoas residentes nas áreas de ressacas no município de Macapá é de 63.771, o equivalente a 16% de seus habitantes.

Ainda segundo o IBGE (2010), o bairro do Congós é o quinto bairro mais populoso de Macapá, com mais de 18 mil moradores, onde aproximadamente 19% desses moradores vivem em área de ressaca.

Segundo Neri (2004), os estudos referentes à urbanização da cidade de Macapá, quer no âmbito do planejamento ou do discurso político, fazem referências a ocupação das áreas de ressaca, expressão regional empregada para designar um ecossistema típico da zona costeira do Amapá. São áreas encaixadas em terrenos quaternários que se comportam como reservatórios naturais de água, caracterizando-se como um ecossistema complexo e distinto, sofrendo os efeitos da ação das marés, por meio da rede formada de canais e igarapés e do ciclo sazonal das chuvas.

Pelo exposto, o estudo teve como indagação principal a seguinte pergunta de partida: quais as formas de Exclusão Social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá/AP?

O estudo tem como objetivo geral Investigar a Exclusão Social dos Moradores da Área de Ressaca do Bairro do Congós no Município de Macapá, tendo como objetivos específicos a averiguação da situação socioeconômica dos moradores da área; avaliar a atuação do poder público nas áreas de ressaca do município de Macapá; investigar a atuação dos movimentos sociais atuantes na área e compreender a percepção dos moradores da área estudada sobre sua realidade.



Em relação às categorias de análise, partimos das seguintes: Exclusão Social (Souza, 2009); Educação (Bourdieu, 2006); Participação Social (Gohn, 2003); Alienação (Marx, 2008) e Estado (Weber, 1991).

Para Souza (2009), o problema da raça é “a questão mais importante no Brasil moderno” e está associado a outros problemas como a segurança pública, trabalho informal, o racismo e o preconceito regional. Apesar da importância social que tem “a desigualdade não é nem percebida quanto tal, nós a naturalizamos”, na avaliação do sociólogo. Ele, no entanto, acredita que esse pensamento não é algo racional, mas tem uma função mais eficiente justamente por ser pré-reflexivo.

Para Bourdieu (2006), a escola e o trabalho pedagógico por ela desenvolvido só poderiam ser compreendidos, quando relacionados ao sistema das relações entre as classes. A escola não seria uma instância neutra que transmitiria uma forma de conhecimento intrinsecamente superior às outras formas de conhecimento, e que avalia os alunos com base em critérios universalistas; mas, ao contrário, ela é conhecida como uma instituição a serviço da reprodução e da legitimação da dominação exercida pelas classes dominantes.

Para Gohn (2003), existem, historicamente, cinco formas distintas de compreender o conceito de participação social: participação liberal, participação autoritária, participação revolucionária, participação democrática e a participação democrática radical.

Os modelos descritos na classificação de Gohn (2003) relacionam-se ao modo como a sociedade é incluída nos processos de construção das políticas públicas e sociais: ora tratados como meros beneficiários das políticas; ora convidados a participar emitindo opiniões e pareceres; ora convocados para eleger quem os represente nos processos; e, ora articulados para fazer frente ao governo requerendo seu espaço como ator nesses processos com uma inserção mais direta nos centros de tomada de decisão. Dessa forma, os cidadãos se fazem presentes com posturas distintas em cada modelo de participação.

Para Marx (2008), o trabalho só produz mercadorias, ele se produz e produz o operário enquanto mercadoria, ou seja, o objeto que o trabalho produz seu produto afronta-o como um ser estranho, como um poder independente do produtor. A atualização do trabalho é sua objetivação. Para a economia, esta atualização do trabalho aparece para



o operário como a perda de sua realidade, a objetivação, como a perda do objeto ou sua escravização a ele, apropriação, como alienação ou desintegração.

Segundo Weber (1991), para que um Estado exista é necessário que um conjunto de pessoas obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder e, por outro lado, para que os dominados obedeçam é necessário que os detentores do poder possuam uma autoridade reconhecida como legítima.

Em relação ao trabalho de campo da pesquisa, no primeiro momento foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema trabalhado, no sentido de adquirir embasamento teórico para melhor compreender o referido tema. Esse levantamento foi realizado nas bibliotecas das faculdades e universidades da cidade de Macapá, como também via internet e livrarias. No segundo momento foi realizada uma pesquisa de campo junto aos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, por meio da coleta de dados empíricos, como também entrevistas com representantes do poder público e representantes dos movimentos sociais do bairro do Congós.

A Ocupação das Áreas de Ressaca no Município de Macapá

Após 45 anos de ser admitido como território, o Amapá passa por outra transformação em 1988 quando por meio da Constituição brasileira promulgada naquela época foi elevado à condição de estado. Porém em relação a “investimentos” no então estado amapaense, estes se dão muito antes dessa promulgação, mas sim enquanto Território Federal na década de 1960, 70 e 80. Pois nessa época começam as preocupações com a Amazônia no sentido de integrá-la e combater o contrabando e exploração de recursos naturais ilegais. Já no Amapá não é diferente, houve vários projetos responsáveis pela expansão e ocupação da região.

Segundo Andrade (2005), essa transformação do então território em estado, efetivado a partir de 1988, possibilitou que novas oportunidades de trabalho fossem ofertadas, principalmente na construção civil, o que influenciou numa intensa movimentação populacional para o Estado. Drummond e Pereira (2007), completam tal afirmação quando relatam que na década de 1980 houve o aumento das taxas do crescimento populacional devido “à abertura de novos garimpos de ouro, instalação de várias empresas mineradoras de ouro e a criação de novos municípios” (p. 71).



Nesse período se instalam no Amapá a ICOME (Indústria e Comércio de Minérios S/A), projeto Jarí, e é criada a ALCMS (Área de Livre Comércio Macapá e Santana) (idem. p. 94).

Para Gomes (2002), as mudanças políticas e econômicas ocorridas no estado do Amapá nas duas últimas décadas têm alterado significativamente a configuração espacial da capital do Estado, a cidade de Macapá.

Segundo Neri (2004), o processo de ocupação das áreas de ressaca na cidade de Macapá começou por volta da década de 1950. No entanto, é a partir da segunda metade da década de 1980 que este processo de ocupação se intensifica, fazendo com que a alteração na estrutura dessas áreas acontecesse de forma cada vez mais acelerada.

O uso dessas áreas com a finalidade habitacional fez com que elas passassem a comportar um contingente populacional cada vez maior em decorrência de um planejamento urbano e/ou políticas públicas incapazes de acompanhar, de forma adequada, as profundas alterações políticas pelas quais passava o Estado do Amapá.

Para Porto (2000), os migrantes, na maioria pessoas sem qualificação profissional, que foram atraídas ao novo Estado na esperança de constituir uma vida melhor, depararam-se com uma realidade inteiramente diferente daquela veiculada em propagandas nos meios de comunicação de massa, ficando à mercê da sorte, sem empregos e sem recursos financeiros, restando-lhes como alternativa de moradia a ocupação das áreas de ressaca, espaços que se apresentavam desprovidos de infraestrutura que pudesse garantir à população condições de vida digna.

Enquanto produto das relações e das ações dos homens, o espaço urbano assume formas que refletem, de maneira geral, as determinações da classe dominante. É através das relações estabelecidas entre as diferentes instâncias e grupos sociais que o espaço urbano vai se constituir. A cidade, segundo Gomes (2002), exprime em sua forma física e em sua dinâmica, as diferenças geradas pela organização política desse espaço. A diferença, segundo o autor, é uma das “condições fundadoras da cidade” (p. 13).

A denominação de cada área de ressaca está vinculada ao bairro no qual está inserida, normalmente na memória dos moradores mais antigos e, associadas aos canais ou igu-



rapés que as drenam e/ou as alimentam (Maciel, 2001). No entanto, essas denominações não englobam todas as ressacas existentes na região urbana de Macapá. Dentre as denominações, mais comuns destacam-se: Chico Dias, Beírol, Congós, Tacacá, Lagoa dos Índios, Sá Comprido, Lago da Vaca, Canal do Jandiá, Lago do Pacoval, Lagui-nho do Nova Esperança, Brasil Novo, Açai, Infraero II, São Lázaro, Do Cristo, Cabralzi-nho, Marabaixo, Goiabal, Coração, Mucajá, Pedrinhas, Renascer, Pantanal, Perpétuo Socorro, Ramal do Km 9, Araxá, Universidade, dentre diversas outras.

Para Portilho (2006), a busca por escolas, assistência à saúde e emprego intensifica o processo migratório campo-cidade e pressiona o poder público a fazer a oferta de ser-viços coletivos que não acontece de acordo com a necessidade da população. A repro-dução das favelas nas áreas de ressacas contribuiu para aumentar os problemas de saúde da população, bem como promover uma alteração na configuração do espaço natural face aos constantes usos dessas áreas para habitação.

Para Serrão e Lima (2013), os problemas sociais e ambientais enfrentados pelos mora-dores da área de ressaca do bairro do Araxá são: degradação ambiental, acúmulo de lixo, poluição dos lençóis freáticos, disseminação de doenças infecciosas, violência, etc.

Para Pereira; Souza e Silva (2015), as principais queixas dos moradores da área de ressaca do bairro Universidade são: poluição ambiental causada pelos próprios mora-dores, poluição sonora, presença de usuários de drogas e traficantes na ponte e redon-dezas, ausência de policiamento e os constantes assaltos.

Segundo Scheibe (2018), o estudo sobre violências transparentes no cotidiano no con-junto habitacional: etnobiografias, subjetividades e resistências femininas em Ma-capá/AP, interpreta experiências de quatro mulheres que viviam há anos em um lugar dito como “invisível”, na chamada “área de ponte”, ou “área de ressaca”, ou ainda “Bai-xada Perpétuo Socorro”, localizada no bairro de mesmo nome, na zona leste de Ma-capá-AP. Este ambiente era de casas construídas precariamente sobre um lago poluído, sem saneamento básico, mas que agregava processos de sociabilidades e pertenci-mentos sociais.

O Bairro do Congós e sua Área de Ressaca

Segundo o IBGE (2010), o bairro do Congós é o quinto bairro mais populoso de Macapá, com mais de 18 mil moradores, onde aproximadamente 19% desses moradores vivem em área de ressaca.



O bairro do Congós situado na Zona Sul da Capital, foi criado na década de 1990, depois de ter parte da área invadida. Apesar de ser cercado por áreas de ressacas (ocupadas irregularmente), o bairro tem boa infraestrutura: com escolas, posto de saúde, arena poliesportiva, CIOSP (Centro Integrado de Operações em Segurança Pública) e partes das avenidas asfaltadas.

O Congós se confunde com o bairro Novo Buritizal, dada a sua proximidade, mas no mapa da Cidade é na Av. Saúde Pimentel que começa o bairro, indo até a 24ª Avenida. O nome "Congós" faz referência ao antigo dono do lugar, Benedito Lino do Carmo, conhecido popularmente como "Seu Congó". Descendente de escravos, Seu Congó morou por muito tempo no bairro, onde vivia da agricultura e criação de gado. Elísia Congó (neta legítima) revela um pouco desta história: "O nome do bairro era Araçás e fazia divisa com a Fazendinha, aquela área todinha era do vô Congó e ele cedia para as pessoas fazerem roça e tinha a criação de gado".

Quem também chegou ao bairro para morar com a família foi Dona Marizete Santos. Ela lembra como eram as coisas, antes das mudanças feitas, e vem acompanhando há 29 anos: "Era só mato e só tinham duas casas. Aqui tinha a fazenda do Seu Alípio e a do Seu Moraes. Tinha muita roça de mandioca, mucajazeiro e o campo, somente isso. Foram tendo as invasões, criando caminhos e assim a direção das ruas."

Nadison Siqueira há 15 anos reside no bairro e recorda das dificuldades de antes e apela para que os trabalhos de melhorias continuem: "Tinha muita dificuldade. Ônibus não entrava... Eram poucas avenidas com asfalto. Hoje o bairro mudou muito, a maioria das avenidas já está asfaltada e faltam ainda coisas para o Poder Público concluir no nosso bairro" (programa Fala Comunidade TV/AMAPÁ, 2012).



Fonte: G1 AMAPÁ



Fonte: G1 AMAPÁ

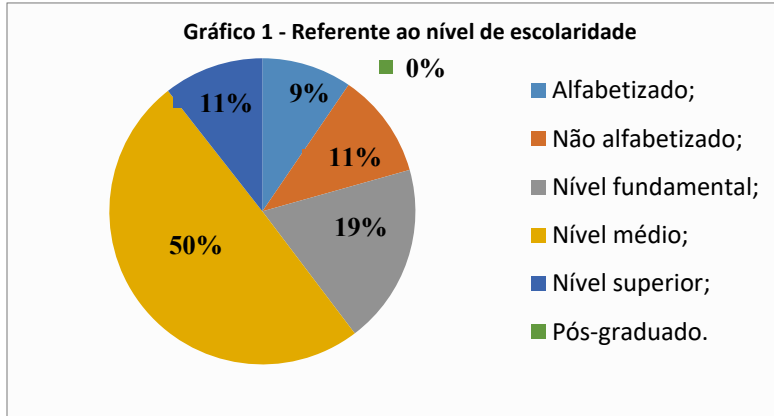


Fonte: G1 AMAPÁ



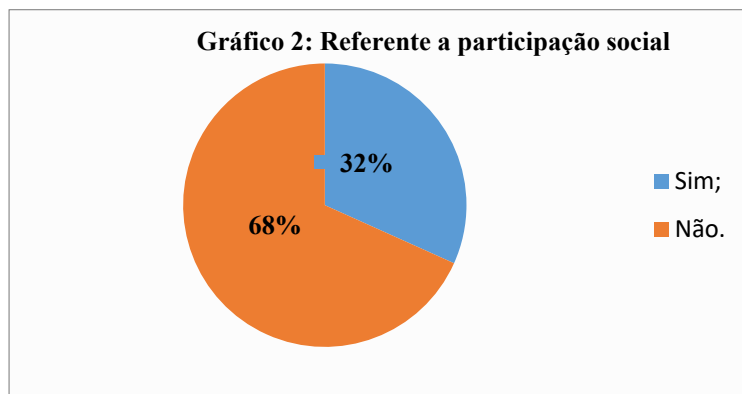
Fonte: BLOG DE ROCHA

Quanto ao nível de escolaridade dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, somando os níveis de não alfabetizados, alfabetizados e fundamental, temos 41%, nível médio 50%, nível superior 11% e 0% de pós-graduação, ou seja, temos um sério quadro de exclusão educacional envolvendo a maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Para Durkheim (1978), as práticas educativas não são fatos isolados uns dos outros; ao contrário, para uma mesma sociedade, estão ligados num mesmo sistema em que todas as partes concorrem para um fim único: é o sistema de educação próprio desse país e desse tempo. (p.61). Quanto a participação social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, observamos um total desinteresse por parte da grande maioria dos informantes, 68% disseram não participar de nenhum movimento organizado, ou seja, temos aqui um grave quadro de exclusão política que envolve a maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

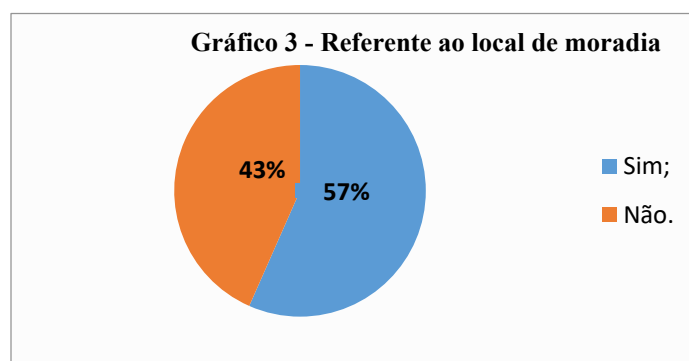
Para Demo (1998), a maneira de ver os problemas da exclusão, da pobreza ou da desigualdade tratados como temas interpenetrados está na relação estabelecida entre a carência material e a pobreza política, sendo a primeira vista como a camada mais externa e superficial de um processo cuja base está nesta última.

O conceito de Demo de pobreza política diz respeito à desigualdade, que se estabelece por meio de relações de poder:



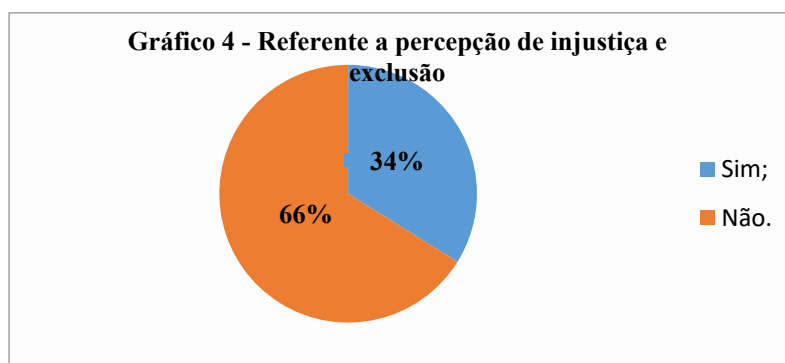
Entendemos por pobreza política a dinâmica central do fenômeno chamado pobreza e que privilegia a dimensão da desigualdade. Assim, ser pobre não é tanto ‘ter’ menos (carente), mas ‘ser’ menos (desigual). Leva a visualizar, desde logo, que pobreza expressa uma situação de confronto histórico entre os que são menos e mais desiguais, aparecendo sob múltiplas formas concretas. Entre estas, costumamos destacar as carências materiais, como insuficiência de renda, fome, desemprego etc., todas muito relevantes, mas ainda não as mais cruciais. A condição mais aguda da pobreza é a exclusão de caráter político, historicamente produzida, mantida, cultivada (Demo, 1998, p.97).

Quanto à percepção dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 57% dos informantes dizem gostar de morar na área de ressaca, esse quadro nos mostra uma clara exclusão por alienação, vivenciada pela maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

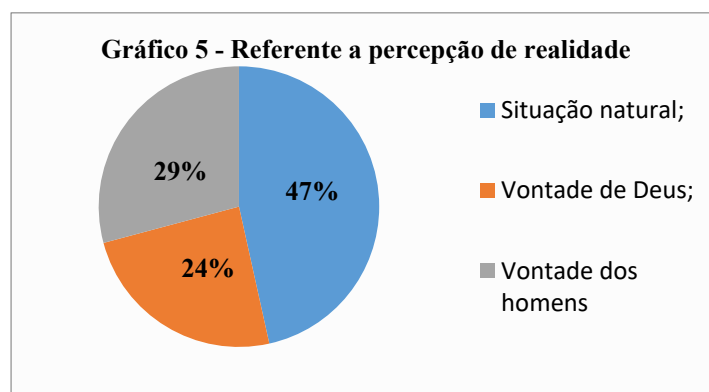
Ainda quanto a percepção dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 66% dos informantes dizem não se sentir injustiçados ou excluídos da sociedade, esse quadro nos mostra também a exclusão por alienação, ou seja, a incapacidade de se perceber excluído(a), vivenciada pela maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.



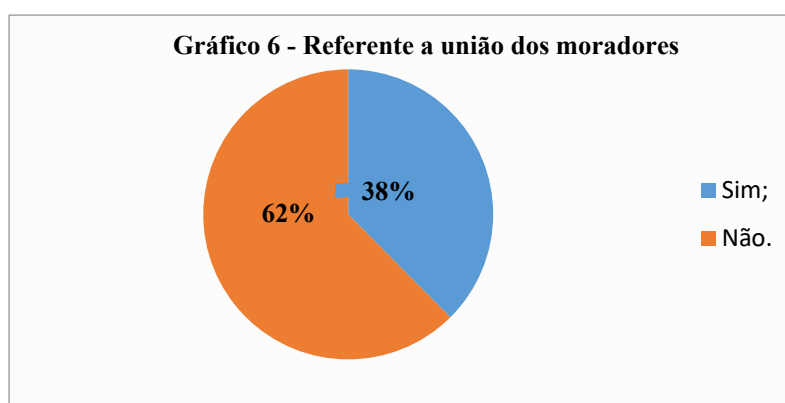
Ainda quanto a percepção dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 47% dos informantes dizem achar a exclusão social uma situação natural e 24% dizem ser vontade de Deus, uma constatação da exclusão por alienação, ou seja, a falta de percepção dos motivos da exclusão, vivenciada pela maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Segundo Marx (2008), o trabalho só produz mercadorias, ele se produz e produz o operário enquanto mercadoria, ou seja, o objeto que o trabalho produz seu produto afronta-o como um ser estranho, como um poder independente do produtor. A atualização do trabalho é sua objetivação. Para a economia, esta atualização do trabalho aparece para o operário como a perda de sua realidade, a objetivação, como a perda do objeto ou sua escravização a ele, apropriação, como alienação ou desintegração.

Quanto a união dos moradores em busca de melhorias para os problemas vivenciados na área de ressaca do bairro do Congós, 62% dos informantes dizem não haver, isso nos mostra uma exclusão cultural, vivenciada pela maioria dos moradores.



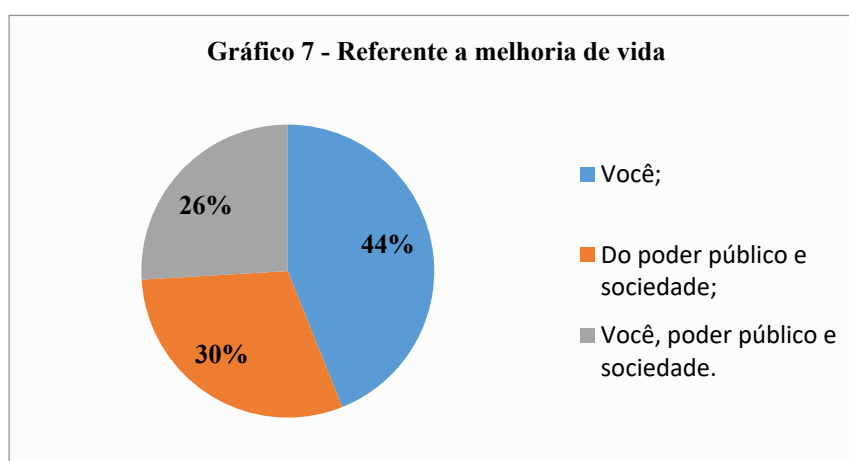
Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.



Para Souza (2009), o processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam diferencialmente dos capitais cultural e econômico. Ele constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, esse é o aspecto fundamental, das precondições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. É essa classe social que designamos de “ralé” estrutural, não para “ofender” essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal (p. 21).

Para Silver (1994), a exclusão social é compreendida como deficiência de solidariedade, isto é, como quebra do vínculo social entre indivíduo e sociedade, especialmente quanto à orientação cultural e moral.

Quanto a melhoria de vida dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 44% dos informantes dizem ser de responsabilidade individual, ou seja, a mobilidade social depende do esforço próprio, 30% dizem ser responsabilidade do poder público e sociedade e apenas 26% dizem depender do conjunto da sociedade, isso nos mostra uma exclusão por meritocracia, vivenciada pela maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

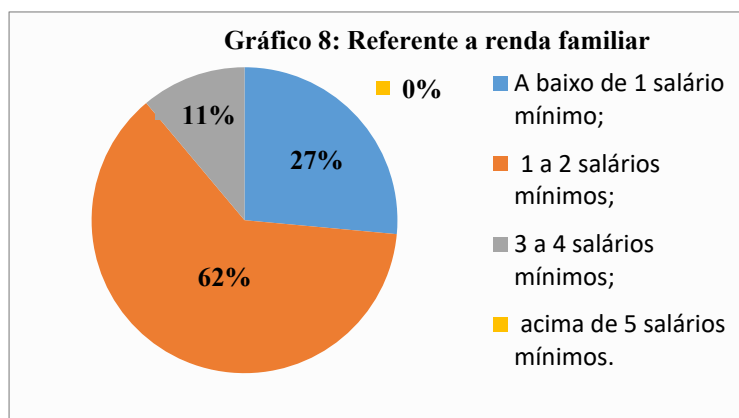
Para Souza (2009), na classe média a cegueira da visão redutoramente economicista do mundo é ainda mais visível. Essa classe social, ao contrário da classe alta, se reproduz pela transmissão afetiva, invisível, imperceptível porque cotidiana e dentro do uni-



verso privado da casa, das precondições que irão permitir aos filhos dessa classe competir, com chances de sucesso, na aquisição e reprodução de capital cultural. O filho ou filha da classe média se acostuma, desde tenra idade, a ver o pai lendo jornal, a mãe lendo um romance, o tio falando inglês fluente, o irmão mais velho que ensina os segredos do computador brincando com jogos. O processo de identificação afetiva — imitar aquilo ou quem se ama — se dá de modo “natural” e “pré-reflexivo”, sem a mediação da consciência, como quem respira ou anda, e é isso que o torna tanto invisível quanto extremamente eficaz como legitimação do privilégio. Apesar de “invisível”, esse processo de identificação emocional e afetiva já envolve uma extraordinária vantagem na competição social seja na escola, seja no mercado de trabalho em relação às classes desfavorecidas. Afinal, tanto a escola quanto o mercado de trabalho irão pressupor a “in-corporação” (tornar “corpo”, ou seja, natural e automático) das mesmas disposições para o aprendizado e para a concentração e disciplina que são “aprendidas”, pelos filhos dessas classes privilegiadas, sem esforço e por mera identificação afetiva com os pais e seu círculo social.

Essa herança da classe média, imaterial por excelência, é completamente invisível para a visão economicista dominante do mundo. Tanto que a visão economicista “universaliza” os pressupostos da classe média para todas as “classes inferiores”, como se as condições de vida dessas classes fossem as mesmas. É esse “esquecimento” do social — ou seja, do processo de socialização familiar — que permite dizer que o que importa é o “mérito” individual. Como todas as precondições sociais, emocionais, morais e econômicas que permitem criar o indivíduo produtivo e competitivo em todas as esferas da vida simplesmente não são percebidas, o “fracasso” dos indivíduos das classes não privilegiadas pode ser percebido como “culpa” individual. As raízes familiares da reprodução do privilégio de classe e o abandono social e político secular de classes sociais inteiras, cotidianamente exercido pela sociedade inteira, são tornados invisíveis para propiciar a “boa consciência do privilégio”, seja econômico (das classes altas), seja cultural (das classes médias), e torná-lo legítimo.

Quanto a questão econômica dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, observamos que 62% das famílias ganham até dois salários mínimos, sendo que 27% ganham a baixo de um salário mínimo e apenas 11% ganham até quatro salários, ou seja, há uma enorme **exclusão econômica** envolvendo a maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Segundo Souza (2009), a crença fundamental do economicismo é a percepção da sociedade como sendo composta por um conjunto de *homo economicus*, ou seja, agentes racionais que calculam suas chances relativas na luta social por recursos escassos, com as mesmas disposições de comportamento e as mesmas capacidades de disciplina, autocontrole e autoresponsabilidade. Nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa “andar com as próprias pernas”. Essa é a lógica, por exemplo, de todas as políticas assistenciais entre nós.

É esse mesmo raciocínio economicista, que abstrai sistematicamente os indivíduos de seu contexto social, que também transforma a escola, pensada abstratamente e fora de seu contexto, em remédio para todos os males de nossa desigualdade. Na realidade, a escola, pensada isoladamente e em abstrato, vai apenas legitimar, com o “carimbo do Estado” e anuência de toda a sociedade, todo o processo social opaco de produção de indivíduos “nascidos para o sucesso”, de um lado, e dos indivíduos “nascidos para o fracasso”, de outro. Afinal, o processo de competição social não começa na escola, como pensa o economicismo, mas já está, em grande parte, pré-decidido na socialização familiar pré-escolar produzida por “culturas de classe” distintas.

Como toda visão superficial e conservadora do mundo, a hegemonia do economicismo serve ao encobrimento dos conflitos sociais mais profundos e fundamentais da sociedade brasileira: a sua nunca percebida e menos ainda discutida “divisão de classes”. O



economicismo liberal, assim como o marxismo tradicional, percebe a realidade das classes sociais apenas “economicamente”, no primeiro caso como produto da “renda” diferencial dos indivíduos e no segundo, como “lugar na produção”. Isso equivale, na verdade, a esconder e tornar invisível todos os fatores e condições sociais, emocionais, morais e culturais que constituem a renda diferencial, confundindo, ao fim e ao cabo, causa e efeito. Esconder os fatores não econômicos da desigualdade é, na verdade, tornar invisível as duas questões que permitem efetivamente “compreender” o fenômeno da desigualdade social: a sua gênese e a sua reprodução no tempo (p.17-18).

Considerações finais

A Organização das Nações Unidas (ONU), em seu relatório de desenvolvimento humano de 1994, estabelece que, “a menos que as sociedades reconheçam que a sua verdadeira e real riqueza é o seu povo, uma obsessão excessiva com a criação de riqueza material pode obscurecer o seu último e fundamental objetivo que é o enriquecimento das suas próprias vidas” (Human Development Report, 1994, p. 16).

Esta visão de desenvolvimento implica que não é apenas o nível de renda ou de riqueza auferidos pelas pessoas que é fundamental para que elas sejam felizes. É a forma como essa renda ou riqueza são despendidas que é importante como vetor que serve de alavanca para o bem-estar social e econômico. “O que é decisivo não é o processo de maximização da riqueza, mas a escolha que os indivíduos da sociedade fazem. Uma verdade simples, mas sempre negligenciada” (Human Development Report, 1994, p. 16).

A investigação sobre a exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, nos levou a conhecer diferentes visões de autores que tratam da temática da exclusão social, de maneira especial autores que investigaram as áreas de ressaca no município de Macapá, dentre os quais podemos citar: Neri (2004); Porto (2000); Moser (1996); Portilho (2006); Serrão e Lima (2013); Pereira, Souza e Silva (2015); Scheibe (2018).

Segundo IBGE (2010), o número estimado de pessoas residentes nas áreas de ressacas no município de Macapá é de 63.771, o equivalente a 16% de seus habitantes.

Segundo pesquisa de campo realizada em maio de 2019, o bairro do Congós possui aproximadamente 1.699 famílias vivendo em área de ressaca.



Na visão dos citados autores nesta pesquisa, alguns pontos em comum são percebidos tais como: falta de planejamento do poder público para tratar a questão da ocupação das áreas de ressaca em Macapá; áreas de ressaca como locais impróprios para habitação; situação desumana dos moradores da área de ressaca, os quais vivem sem as mínimas condições de dignidade.

A partir da visão desses autores e suas constatações, pode-se concluir que os moradores da área de ressaca do município de Macapá são “excluídos socialmente”, ou seja, não usufruem de condições mínimas de sobrevivência.

A partir dessa constatação é que o estudo procurou descobrir: quais as formas de exclusão social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá?

Referente às entrevistas dos representantes do poder público, podemos tirar algumas conclusões: falta de planejamento do poder público quanto a ocupação das áreas de ressaca do município de Macapá; falta de unidade das esferas municipal, estadual e federal, na busca por solução para a situação dos moradores das áreas de ressaca em Macapá, de maneira especial referente ao programa “Minha Casa, Minha Vida” do governo federal, pois nos últimos anos o programa entregou em Macapá, mais de oito mil moradias, as quais não foram direcionadas para as famílias das áreas de ressaca de Macapá.

Segundo juiz federal João Bosco, os governos estadual e municipal buscam “paliativos”, mas não resolvem definitivamente o problema.

Ainda segundo o juiz, os agentes políticos não têm interesse em resolver o problema dos “bolsões de miséria”, devido o “curral eleitoral” que os mesmos representam.

Quanto às entrevistas com os representantes dos movimentos sociais do bairro do Congós, podemos destacar: dificuldade em envolver os moradores da área de ressaca nos movimentos; dificuldade na unidade dos movimentos; dificuldade na relação com o poder público; falta de uma atuação mais forte nas lutas coletivas.

Quanto a questão dos agentes políticos, todos foram unânimes em afirmar que não há interesse em resolver os problemas dos “bolsões de miséria”, devido os “currais eleitorais”.



Como resposta à pergunta de nossa pesquisa, percebemos várias formas de exclusão social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós, as quais já foram devidamente explicadas anteriormente: exclusão econômica; exclusão educacional; exclusão política; exclusão por alienação; exclusão cultural e exclusão por meritocracia.

Ao término deste trabalho, conseguimos perceber o quanto a educação é importante para a autonomia da sociedade; o quanto a sociedade civil precisa avançar no processo de organização e participação social; o quanto o sistema capitalista nos individualiza.

Esperamos que esse trabalho sirva de motivação para outros estudos, os quais possam aprofundar a temática da exclusão social.

Notas

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Especialista em Metodologia do Ensino de Filosofia e Sociologia pelo Instituto Brasileiro de Pós-Graduação e Extensão (IBPEX), Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Macapá (FAMA), Professor Efetivo do Governo do Estado do Amapá.

Referências bibliográficas

- Andrade, Rosemary Ferreira de. *Malária e migração no Amapá: projeção espacial num contexto de crescimento populacional*. Belém: NAEA, 2005.
- Durkheim, E. *Educação e Sociologia*. 11ª ed. Tradução de Lourenço Filho. São Paulo: Melhoramentos, 1978.
- Demo, Pedro. *Charme da exclusão social*. Campinas: Autores Associados, 1998.
- Drummond, José Augusto; Pereira, Mariângela de Araújo P. *Amapá nos tempos do mangês: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico – 1943-2000*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- Gomes, P. C. C. 2002. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- Gohn, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. *Censos Demográficos 2010*. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em agosto de 2011.
- Lemos, José de Jesus Sousa. *Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre* / José de Jesus Sousa Lemos. – 3. ed. – Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.



- Maciel, N.C. 2001. Ressacas do Amapá: diagnóstico preliminar - propostas de recuperação, preservação e uso sustentado. Vol. 2, Secretaria de Estado do Meio Ambiente-SEMA/AP.
- Marx, Karl. O Capital. Tradução e condensação de Gabriel Deville, Bauru, SP: EDIPRO, 3ª Ed. 2008.
- Neri, S. H. A. 2004. A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite A nas áreas de ressacas dos municípios de Macapá e Santana/AP. 2004. 173f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil/Recursos Hídricos) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Nogueira, Maria A. Bourdieu e a Educação. 2ª ed. Belo Horizonte: Graal. 1985.
- Pereira, Sousa e Silva. Ana Caroline Bonfim, Joice Cunha de, Ricardo Teixeira da. Desigualdade social, áreas de ressaca e locais perigosos em Macapá/AP. Artigo para os Anais do I Simpósio do grupo Cucas – Cultura, Comunicação, pesquisa etnográfica 2015.
- Portilho Ivone dos Santos. Áreas de Ressaca e Dinâmica Urbana em Macapá/AP. VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física 2006.
- Porto, J. R. Os territórios federais e sua evolução no Brasil. Revista Presença, Porto Velho, n. 16, 2000.
- Programa Fala Comunidade. TV AMAPÁ. 2012.
- Scheibe Roberta. Violências Transparentes no Cotidiano do Conjunto Habitacional: 2018.
- Souza, Jessé. A Ralé Brasileira. Quem é e como vive, colaboradores: André Grillo... [et al] Belo Horizonte : UFMG, 2009.
- Silver, Hilary. Exclución social y solidaridad social: tres paradigmas. Revista Internacional del Trabajo. Vol.113, n.5-6. 1994. Pp.607-662.
- Sybelle Lima Serrão, Ricardo Ângelo Pereira de Lima. Áreas alagadas em Macapá: estudo de caso Bairro do Araxá. Artigo visa abordar as discussões travadas a cerca da ocupação de área alagadas no município de Macapá, especificamente no bairro do Araxá. Disponível em Biota Amazônia Open Journal System 2013.
- Weber, Max. Economia e sociedade. Brasília: Editora UNB, 1991. Volume I, capítulo I e III, p. 3-35; 139-162. Volume II, p. 517-580.



Fuerte Apache: Un núcleo urbano segregado a metros de la ciudad de Buenos Aires

Laura E. Donadío
Juana López León

Cabe destacar que el presente análisis surge del trabajo territorial que se lleva adelante en el marco del proyecto de revitalización socio-urbana ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Tres de Febrero, con financiamiento nacional. Para dicho proyecto se estableció la presencia de un equipo interdisciplinario (técnico-social) que desempeñe sus tareas en el barrio diariamente. Es desde ese lugar desde donde se realizaron observaciones, recorridas y una serie de entrevistas. Trabajo territorial que implica un continuo trabajo de campo, en materia de observaciones y diálogo con los habitantes.

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto de estudio al Barrio Ejército de los Andes, desde el cual nos proponemos hacer un análisis mediante la utilización de conceptos permitan dar cuenta de que tipo de espacio territorial hablamos cuando hacemos referencia al más comúnmente conocido como Fuerte Apache. Para ello estudiaremos su conformación y su historicidad, sin dejar de lado ciertas situaciones coyunturales que afectaron al barrio y qué factores lo fueron transformando en uno de los lugares más peligrosos del conurbano.

Retomaremos la categorización de Núcleo Urbano Segregado (NUS), ya trabajada por otros autores, teniendo en cuenta que su descripción encaja íntegramente con las características y las dinámicas que se desarrollan tanto dentro como por fuera del mismo.

Características que, muy a pesar del vuelco de 180 grados que dio el barrio en varios aspectos posteriormente al ingreso de las fuerzas policiales, siguen firmes en la cotidianidad de sus habitantes como marcas indelebles y condicionantes. La recopilación de algunos testimonios ayudará con el análisis.

Finalmente, entender que los NUS son un producto del sistema capitalista, que son una responsabilidad para el Estado y que son una vejación para quienes lo habitan es entenderlos holísticamente.



Palabras clave

Núcleos Urbanos Segregados; Estigmatización; Desplazamiento; Guetificación.

Introducción

El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Revitalización Socio-Urbana del Barrio Ejército de Los Andes presupuestado desde el Gobierno Nacional y ejecutado por parte del Municipio de Tres de Febrero, mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano (2017). El mismo consiste en una serie de mejoras que “trabajan sobre los espacios que abarcan las problemáticas estructurales actuales: espacio público y comunitario, servicios básicos, accesibilidad, circulación y renovación edilicia”.

Nos proponemos en esta oportunidad llevar adelante un abordaje de índole teórico-conceptual acerca del Barrio, entendiendo que son varios los conceptos que nos pueden ayudar a comprender cuál es la lógica y cuáles son las dinámicas que priman dentro del mismo y en su relación con el contexto.

Se intentará durante el desarrollo del análisis poder ejemplificar cada uno de los conceptos tomados, considerando que, si bien la teoría es de suma importancia, ésta se torna más enriquecedora si la podemos cotejar con la realidad.

Antes de introducirnos en el tema es preciso hacer algunas aclaraciones que se tornan pertinentes. Para el abordaje del presente trabajo la propuesta metodológica elegida tuvo un diseño flexible, reflexivo e interactivo, lo que significa que la recolección y análisis de los datos junto al desarrollo, modificación de teoría y reenfoque de conceptos estuvieron siguiendo simultáneamente la influencia de todos los otros (Maxwell, J. A 1996 :1-13). Se contó con el uso de técnicas cualitativas de investigación como observación, entrevistas y búsqueda de material de archivo y análisis de publicaciones periódicas de diarios locales para la construcción de los datos. Las observaciones de campo se llevaron adelante de forma cotidiana ya que como parte del equipo territorial del proyecto nuestro lugar de base es el barrio mismo. En el correr de los días se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas y cuando fue posible, entrevistas en profundidad.

Dato histórico

Los orígenes del Barrio se remontan a los años 70', con fecha de culminación de las construcciones 10 años después. Es preciso indicar que en una primera instancia se orientó a reducir el déficit habitacional del personal empleado en la Municipalidad de Tres de Febrero, de la Prefectura y de la Gendarmería, desmitificando con esto la idea



general que existe al respecto, la cual habla de la construcción del mismo con motivo de la puesta en marcha del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (P.E.V.E.) para el caso de la villa 31. Hecha esta aclaración, sí confirmamos que posteriormente dicho complejo fue utilizado para ese fin. Es importante aclarar que la erradicación de la villa 31 se llevó adelante de manera compulsiva y finalmente no existieron Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) tal como se había proyectado. “El barrio se convirtió de un momento a otro en un depósito de seres humanos” (A. Cravino 2008; M.C. Cravino 2008).

Localización-diseño arquitectónico

Si nos adentramos en su localización y diseño arquitectónico decimos que el Barrio se ubica en el Partido de Tres de Febrero, en la localidad de Ciudadela a pocas cuadras de la Gral. Paz (400 metros). El mismo cuenta con 30 hectáreas y con unas 4020 viviendas (de las cuales 2791 al día de hoy se encuentran escrituradas). Dichas viviendas que van desde los tres ambientes hasta los seis ambientes y se encuentran dispuestas en varios estilos de construcciones. Los Nudos, los cuales están constituidos por tres torres de entre 10 y 12 pisos, las Tiras, que son desprendimientos de los nudos, salientes que inclusive en algunos casos une torres de diferentes nudos, las cuales son edificaciones de tres pisos cada una, cuya extensión varía pero que contabilizándolas llegan a las 45 en todo el barrio y finalmente otro tipo de construcciones que encontramos en el barrio son los Monoblocks. De ellos se disponen 22 distribuidos conjuntamente en un sector específico del barrio. El mismo consiste en un sistema de pabellones de planta baja y tres pisos altos, dispuestos paralelamente sobre el terreno, con algún equipamiento. Además de una cantidad significativa de construcciones informales llevadas adelante por los propios vecinos quienes resuelven de esta manera el déficit habitacional.

Es importante mencionar que existían en el Barrio trece nudos en total, con sus respectivas torres. Ahora bien, los nudos ocho y nueve fueron demolidos allá por el año 2000 por su severo estado de deterioro y peligro de derrumbe.

Saliéndonos de la parte estructural y metiéndonos en la materialidad urbana decimos que el barrio cuenta con siete escuelas (uno de formación superior que funciona dentro de la escuela técnica), dos jardines maternos, una sala de primeros auxilios, un polideportivo, una capilla, una iglesia evangélica, varios merenderos, uno de ellos municipal, numerosos comercios, una biblioteca y una comisaría. En tanto medios de transporte ninguno de los autobuses que circundan el barrio entra en él.



En cuanto a su población, existe un vacío en datos precisos acerca de la cantidad exacta de habitantes, aunque estimaciones sostienen la existencia de unos 55.000 hab. aproximadamente.

Núcleos urbanos segregados

Comenzaremos el análisis remitiéndonos a la construcción social de los Núcleos Urbanos Segregados, considerando que el Barrio gracias a sus características particulares puede ser categorizado como un NUS, entendiendo por ello al

“producto dentro de un proceso social de desplazamiento, un espacio donde se alojan los desalojados y la sociedad construye una delimitación segregada.

Los mismos son definidos como “unidades o complejos habitacionales que por determinaciones históricas y sociales quedan asociadas y segregadas de las macro-unidades urbanas, padeciendo aislamiento social, deterioro urbanístico extremo, estigma y condiciones de vida, que los definen en la marginalidad eco-social, en procesos de guetificación y cuyas características de hábitat las recortan del entorno urbano”. (Bialakousky et al. 2001 :3).

Es pertinente hacer hincapié en las circunstancias a través de las cuales se materializan estos espacios urbanos y con ello en que momento socio-histórico se consolidan. Para ello es preciso remitirse al colapso del modelo keynesiano y conjuntamente con esto al despegue de la expansión financiera, del desarrollo de la innovación tecnológica, del aumento de la tributación, de la amplificación del consumismo y el proceso de flexibilización laboral (Bialakousky 2014). El desmantelamiento del Estado Social como tal, limitó las capacidades de gestión estatal urbana y las estrategias de planeamiento se vieron fuertemente afectadas terminando en el abandono de la infraestructura pública por parte de la administración, agudizando de este modo la brecha entre ricos y pobres por la decreciente capacidad redistributiva del Estado.

Por su parte, la precarización y la informalidad de la fuerza de trabajo hicieron lo suyo conllevando no solo a la producción de un ejército de reserva que fue en aumento sino también a una población excedente que queda relegada y arrinconada, excluida, inmersa en el conocido estado de exclusión-extinción social. Estado éste del cual solo retomaremos dos de sus vertientes empíricas, siendo las que se emparentan íntimamente con el análisis que estamos llevando adelante: en primer lugar la producción de población con muy baja capacidad de sobrevivencia a través de los procesos de indigencia, migración clandestina, un aumento de la criminalización y la emergencia de nuevas y viejas formas de patologización (sida, drogadicción, desnutrición, tuberculosis,



demencia y otras) y en segundo lugar la fragmentación del espacio social urbano con intensos procesos de guetificación. Para nuestro caso analizado, dicha regresión en el papel y la función estatal fue encarada por la última dictadura militar allá por el 76', profundizándose en los años 90, ya en la vuelta a la democracia, pero con el cambio de paradigma hacia al neoliberalismo. No avanzaremos sin antes mencionar que por su parte el proceso o el estado de exclusión-extinción, amerita un análisis en particular de acuerdo a su complejidad.

Desplazamiento y erradicación

Comenzamos entonces hablando de qué entendemos por proceso social de desplazamiento para el caso puntual que estamos analizando. Como mencionamos más arriba el barrio cumplió la función de albergar a quienes fueron erradicados de la villa 31. Desplazamiento que se enmarca dentro de una lógica que tiene sus fundamentos en un mejoramiento de la apariencia de la Capital Federal tras la inminencia del desarrollo del Mundial de Fútbol de 1978 y en paralelo con ello, el disgusto de las clases más pudientes las cuales menos toleraban la presencia de asentamientos ilegales. Si bien se potencia para esa época, el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), el Plan Federal de Vivienda (PEV) y el Plan Viviendas Económicas Argentinas (VEA), se suceden con la Revolución Argentina (que va del 66' a los años 70') con un criterio eficientista, por medio del cual se pretendían encarar soluciones acabadas. "Los tres programas contemplaban la construcción de Núcleos Habitacionales Transitorios en primera instancia sostenidos en la idea de un proceso de adaptación previo al nuevo barrio por el cual era necesario que pasen los villeros, para con ello poder abandonar la cultura inferior villera y de esta manera pasar a un aprendizaje en tanto una forma de vida urbana, una cultura urbana" (Cravino, 2004 :14). Ya la idea del programa incluye una marcada estigmatización hacia la población que habitaba en las villas miserias, de allí que se incluyen términos como transitorios, adaptación y cultura villera inferior.

Ahora bien, ya en instancias del gobierno de transición de los años 70'/ 73' intentaron llevar adelante políticas conciliatorias para con las organizaciones villeras. Conciliación que se materializó en la ejecución de clientelismos político y satisfacción de los reclamos más frecuentes promoviendo de esta manera su consolidación, pero a su vez y en paralelo a eso, promoviendo su erradicación. Volviendo al Barrio Ejército de Los Andes a partir del año 1973 en adelante comenzó la ocupación de las viviendas de dos formas, por un lado espontáneamente por familias que ingresaron sin ser los adjudicatarios y por otro lado, el ingreso más fuerte se produjo por medio de las tomas promovidas y



organizadas por las diferentes agrupaciones en un contexto de disputas internas tras el inminente triunfo del peronismo en las elecciones de 1973 (Oszlak 1991). Entonces, la erradicación de la Villa 31 en conjunto con algunas otras villas de la Capital Federal, trajo consigo la transformación del Barrio en lo que se denominó como depósito de seres humanos. Situación que se complementó con el arribo de inmigrantes provenientes de Laos, Corea, Bolivia e inclusive migrantes de las comunidades Tobas. Según cuentan los vecinos y muy a pesar de las circunstancias paupérrimas en las cuales se llevó adelante la ocupación del predio, es hasta la vuelta de la democracia que el Barrio era tranquilo. Los incipientes años 80' dieron lugar a nuevos vecinos que con vinculaciones a cuestiones de índole ilegal generan una cadena productora y con ello una economía criminal, transformando al Barrio en uno de los lugares más peligrosos del país.

El gueto, Fuerte Apache

Otras de las terminologías que retoman los NUS es el concepto de guetificación el cual hace referencia a grupos de población que pueden vivir dentro de la urbe, pero al margen de ella y, generalmente, en peores condiciones de habitabilidad, comunicación, diversidad cultural y disfrute de espacios públicos.

Es de suma importancia contemplar que los desplazamientos no sólo implicaron una movilidad en cuanto a la cuestión zonal sino también en materia de estilo de construcción arquitectónica ya que de habitar en un espacio de unidades habitaciones bajas, sin altura pasaron a vivir en edificaciones con altura. Cambio drástico teniendo en cuenta, además, la cantidad de esas edificaciones, lo cual implica un cambio en la conformación de las relaciones sociales y el tipo de interacción para quienes habitan en ellos. Las relaciones cotidianas en las villas se englobaban en la lógica de la solidaridad, la cual fue trastocada al momento de efectuarse el traslado." La conformación de los guetos por su parte, tiene como fin desde un punto de vista simbólico la producción de identidades inferiorizadas, generando una especie de tensión nostálgica que logra desvincular a los sujetos de "Su Barrio" entorpeciendo la conformación de una nueva identidad comunitaria" (Crudi et.al 1999 :6).

Por otro lado, insistimos con esta idea acerca de la construcción de un espacio guetificado como un terreno en el cual se establece la existencia dicotómica entre poder y control, donde el primero se nutre de la construcción misma de una comunidad amenazada por una minoría amenazante que debe entonces por su condición ser controlada y contenida, lo que da como resultado formas de urbanización guetificadas, tal como lo



sostiene Waqquant (2004) el gueto puede entenderse como una institución de dos caras, donde se cumple una relación de dependencia directa pero asimétrica entre dos colectivos sociales, “entonces como instrumento de poder el gueto por un lado maximiza las ganancias materiales extraídas de un grupo considerado mancillado y mancillante y su vez minimiza el contacto íntimo con sus miembros para alejar la amenaza de la corrosión y del contagio simbólico que llevan consigo” (Waqquant 2004)

Es el terror quien opera como modulador de los procesos de guetificación, terror que se pone de manifiesto no solo en la relación con el contexto sino también para el interior del mismo gueto, si se puede decir (Waqquant, 2006). Dicha percepción del terror convivirá con las subjetividades internas y ayudará a la configuración posterior del barrio como un lugar peligroso, es junto con ello que se desvanece la entidad solidaria, frecuente en este tipo de barrios y se pasa a un estado de fragmentación y violencia constante. “En resumen, se puede decir entonces que los Núcleos Urbanos Segregados se encuentran inmersos en una lógica dicotómica de subordinación y aislamiento” (Bialakousky 2011).

Como caso ejemplificador nos pararemos en el consultorio social creado en el barrio Ejército de los Andes, compuesto por una Lic. en Psicología y una Lic. en Trabajo Social, con el fin de generar un Núcleo de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO) por medio de talleres, se pudieron ver muchas situaciones de vulneración de derechos, no solo por los propios vecinos, sino principalmente por las entidades estatales. En este punto es propio tomar como ejemplo el derecho a la salud.

Como se menciona anteriormente, el barrio cuenta con una única salita de primeros auxilios, con un grupo médico que se reduce a una pediatra, una médica clínica y una ginecóloga, por esta razón, dejando a un lado la ausencia de transporte público dentro del barrio, los vecinos no tienen el acceso correspondiente a la salud.

Tomaremos una familia joven para plasmar mejor el concepto. El grupo familiar está compuesto por Michelle, un joven de 21 años, Anahí una joven de 19 años y sus cuatro hijos, de 5 y 3 años y, un par de mellizos que tienen solo unos meses.

Uno de los trabajos realizados en este caso, fue acompañar a Michelle a lo largo de todo el embarazo de Anahí. Al ser mellizos, el embarazo, parto y post parto, tuvieron complicaciones, y al no contar con un buen centro de salud en el barrio y sus alrededores, complicó más a esta joven familia. Los controles los realizaba en el Hospital Dr. Ramón



Carrillo, pero próximos a la fecha estimada de parto, a mediados de Diciembre, Anahí tuvo una complicación y tuvo que atenderse en el Hospital Durand, a 15km del barrio, 1 hora y media de transporte público, viéndose obligada a quedar internada, dado que uno de los bebés se encontraba en estado crítico y debía ser constantemente monitoreado. Durante esos días, que luego fueron meses por el post parto, la pareja de la joven viajaba todos los días al hospital en dos colectivos, que requería pagar cuatro boletos diarios que también, por su falta de empleo, no tenía para pagarlos.

Esta situación, según lo que se pudo evaluar desde el consultorio social, generó en la familia un desgaste físico y emocional, la cual llevó a Michelle, a desbordarse, empeorar su situación de consumo problemático y a descompensarse, según él, por causa de un principio de ACV (sic) en la parada de colectivo más cercana al Hospital Durand. Por lo tanto, se puede decir que Michelle es, al igual que la mayoría de los habitantes del barrio, consecuencia de la producción de identidades inferiorizadas que naturaliza esta situación, así como también parte de la minoría amenazante que debe ser contenida y controlada a un punto extremo como el acceso a la salud (Informe Técnico Psicológico, NIDO, Secretaría de Desarrollo Humano, Municipalidad de Tres de Febrero).

La estigmatización en el Barrio

El proceso de estigmatización no le escapa a los NUS. El estigma en el Barrio se nos presenta con su vulgar denominación Fuerte Apache. Si nos detenemos en la cuestión discursiva, la representación simbólica negativizada aparece en la analogía entre quienes habitan Ejército de Los Andes y los indios Apaches, analogía que encuentra su punto de asociación en las formas poco civilizadas. Otridad negativa que se potencia con la construcción de una idea de peligrosidad y amenaza permanente en materia delictiva.

Goffman (2006), entiende por estigma a una condición, atributo, rasgo o comportamiento que hace que la persona portadora sea incluida en una categoría social hacia cuyos miembros se genera una respuesta negativa y se les ve como culturalmente inaceptables o inferiores. El término es utilizado para hacer referencia a un atributo profundamente desacreditador y que además estropea la identidad normal, definiendo como normales a aquellos que no se apartan negativamente de las expectativas particulares, de lo que se espera de ellos. Los normales consideran que la persona que tiene un estigma no es totalmente humana y en función de eso practican diversos tipos de discriminación. En todos los casos se encuentran los mismos rasgos sociológicos: un individuo que



podía haber sido fácilmente aceptado en un intercambio social corriente posee un rasgo que puede imponerse por la fuerza a la atención de otro, que deriva en un alejamiento de él cuando se produce el encuentro. Posee un estigma, una indeseable diferencia que no había sido prevista. Asimismo, el individuo estigmatizado tiende a sostener las mismas creencias que los normales y esto es un hecho fundamental.

Retomando, enfatizamos que en la construcción del estigma subyace la creación de una sensación de amenaza constante y un peligro latente que condiciona el desarrollo de la vida cotidiana de sus habitantes y que proporciona un pre-juicio valedero para evadir al otro en tanto amenaza. El estigma radicalizado se constituye en ideología por medio de la cual se explica la inferioridad y el peligro que representa el actor estigmatizado.

El estigma al cual hacemos referencia incluye matices de índole territorial, el cual da pie a diferentes estrategias individuales de distanciamiento que enraizadas en lo discursivo marcan un límite, una frontera, un adentro y un afuera que delimita lo malo de lo bueno, el estigma de la honra. Una de las frases más típicas que resumen lo mencionado anteriormente es: “yo vivo acá pero no tengo nada que ver con la gente del barrio”. Link y Phelan (2001 :367) por su parte señalan que “estamos en presencia del estigma cuando se conjugan en un mismo espacio cinco elementos claves: las etiquetas, el estereotipo, la separación, la pérdida del estatus y la discriminación, todas ellas enmarcadas bajo las relaciones de poder”. Estos componentes dan cuenta de la complejidad en la construcción del estigma, donde se acaba en la conclusión acerca de que no cualquiera puede de manera exitosa llevar adelante el proceso de estigmatización de un grupo en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia.

Ahora bien, el padecimiento por parte de quienes son excluidos es en muchos casos irreversible generando marcas indelebles, un deterioro de la calidad de vida y obstaculizando inclusive las acciones en materia de mejoras, lo que deriva en desventajas puntuales no sólo a escala personal sino también afectando de manera colectiva al grupo social. La exclusión se transforma en ostracismo, un ostracismo que aísla a las personas forzosamente de la vida pública y políticas, pero que cumple con la funcionalidad que tiene la conformación de estos espacios dentro del sistema de producción capitalista. Sistema que de acuerdo al avance tecnológico estrepitoso en materia de mecanización y automatización puestas ambas a disposición de la cadena de producción y de los servicios, provocó una disminución significativa de la mano de obra humana, la cual es severamente reemplazada ocasionando un incremento marcado del ejército de reserva



disponible. Entonces la pérdida de la centralidad del trabajo como andamiaje imprescindible para el desarrollo de la vida cotidiana, sumado al deterioro de los colectivos sociales y el incremento de la violencia generalizada deviene en el mencionado al comienzo proceso de exclusión – extinción.

En este sentido, las transformaciones sociolaborales y económicas ocurridas especialmente en la década del 90 denotan un punto de inflexión donde se observa la afirmación de tres procesos fundamentales: el cuestionamiento de la centralidad del trabajo en la sociedad contemporánea; el deterioro de los colectivos sociales que, concomitantemente, emerge con situaciones de creciente violencia macro y microsocioal; y la exclusión, y hasta la extinción, de una significativa fracción de la población. Las consecuencias se despliegan en múltiples niveles que abarcan desde la totalidad del conjunto social; las instituciones, los grupos y las organizaciones civiles; hasta las familias y los individuos. Niveles que de manera integral conforman una sociedad signada por una significativa precariedad en sus vínculos y redes humanas, y un ser social caracterizado por cualidades tales como la fragilidad y la vulnerabilidad. Los procesos macrosociales ligados a la exclusión social conforman el trasfondo de la producción de un hábitat social que acuna múltiples padecimientos psíquicos y sociales.

Proceso que podemos identificar gracias a la carencia de cualquier tipo de servicio que los atraviese e inclusive desde lo discursivo de sus mismos habitantes, quienes ocultan su morada en los mismos si buscan alguna posibilidad de acceder a un trabajo. Tal es el caso del mal llamado Fuerte Apache.

“Es pavoroso el racismo y etnocentrismo asociado al estigma y la persistencia de la dicotomía civilización-barbarie como matriz común de una serie de polos opuestos donde el barrio o parte de él se ubicaría en el polo negativo: vecinos de mal vivir contra trabajadores, gente sucia versus limpia, los que viven sin pagar impuestos y quienes si cumplen y hasta argentinos versus extranjeros”. (Kessler 2012: 171)

Desde el trabajo de campo, por medio del mencionado consultorio social se trabajó durante meses con un vecino al que llamaremos Sergio M de 28 años. El grupo familiar conviviente (pareja y 4 menores de edad) se sostiene por el trabajo de su pareja en una cooperativa, \$4000 mensuales, la venta de panificados que realiza el Sr. M y el cobro de la AUH por tres de los niños. Este estuvo privado de su libertad por tres años y luego seis meses más por robo, actualmente en probation.



Durante los meses trabajados, se puso el foco en capacitar a Sergio y acompañarlos en su búsqueda laboral, creando un CV y la preparación para entrevistas laborales por medio de un taller de inclusión laboral.

En el marco del consultorio, se lo acompañó principalmente desde la escucha, las entrevistas no existían, y su CV era rechazado. El Sr. M alegaba que la razón por la que se le imposibilitaba conseguir empleo era por ser “un chorro de fuerte apache” (sic). Ante esta apreciación por parte del vecino, el equipo trabajaba para romper con la apropiación de la estigmatización creada por la sociedad, pero esta exclusión parecía ser irreversible, con marcas indelebles, como se menciona anteriormente. Muchas veces, en medio de su angustia y frustración por no poder mejorar el deterioro de su calidad de vida y la de su familia, recurría nuevamente al robo, presentándose al día siguiente enojado y expresando “así, mi única salida es volver a delinquir, arriesgándome a caer preso de vuelta, pero al menos mis hijos tienen para comer”. (Informe Técnico Psicológico, NIDO, Secretaría de Desarrollo Humano, Municipalidad de Tres de Febrero)

Población segregada

La segregación residencial es uno de los eslabones que conforman la cadena que comienza en las sociedades capitalistas con la presencia de vastas e injustas desigualdades en materia de acceso a oportunidades y recursos entre los distintos grupos socioeconómicos que hacen posible el desarrollo del sistema, idea que entendemos como desigualdad social. Desigualdad que avanza sobre las ciudades conduciendo a una fragmentación social la cual se materializa en la ruptura del tejido social, el debilitamiento de los lazos sociales entre los diferentes actores arribando incluso hasta a una limitada movilidad social. Dicho esto, se sostiene que es la fragmentación la que acarrea a la segregación residencial. Ahora bien, es preciso hacer una salvedad la cual tiene que ver con la noción generalizada acerca de que los espacios segregados suelen ser los que se ubican en las zonas más desfavorecidas de la ciudad, ahora bien, el Barrio Ejército de Los Andes, le escapa a esa máxima en relación a su ubicación, ya que se encuentra a solo 400 metros de la Gral Paz, autopista que delimita la Ciudad de Buenos Aires de la Provincia.

Segregación que se manifiesta en primera instancia desde lo territorial, división de las más visibles, donde se delimita un adentro y un afuera que se emparenta con buenas y malas formas de vivir, una dicotomía entre civilización y barbarie. Segregación además que no se hace menos violenta simbólica y materialmente dentro del barrio. No se puede



pensar la segregación como algo netamente de raíces arquitectónico, es preciso pensarla como algo que trasciende la materialidad urbana, que trasvasó los límites del diseño y los proyectos urbanos y se metió de lleno en las relaciones sociales tal como se mencionó más arriba. Entendemos al término como el resultado de las desigualdades sociales que existen en las ciudades, las cuales no sólo se subsumen al aspecto netamente económico, sino que responden a diferencias multidimensionales como ser diferencias educativas, culturales, religiosas, étnicas, condicionando estilos de vida disímiles. Las consecuencias negativas que trae aparejado este fenómeno se visibilizan y se tornan peligrosos donde el endurecimiento de las diferencias y las divisiones sociales genera un aislamiento social, territorial y económico disminuyendo las oportunidades de acceso a puestos de trabajo e incrementando al mismo tiempo la vulnerabilidad social. El aislamiento es generalizado, no se remite solo a una separación de miembros de un colectivo social, sino que hace referencia a la separación de los recursos y los servicios (infraestructura, servicios sociales, empleo, etc.), donde la segregación residencial puede conducir a una marcada exclusión social, tal como lo sostiene Roitman (2003).

Durante los meses del consultorio social, tuvimos la oportunidad de recibir a Micaela G, una mujer de 39 años, nacida y criada en el barrio. Sufre de consumo problemático hace 20 años y se acerca a pedir asesoramiento y acompañamiento para poder realizar y concluir su tratamiento.

El barrio, a diferencia de otros, cuenta con un dispositivo de adicciones llamado DIAF, en el cual participan usuarios en situación de consumo, coordinado por un equipo conformado únicamente por una Lic. en Trabajo Social y una Lic. en Psicología del cual la Sra. G formaba parte. Su tratamiento y acompañamiento no fue fácil de llevar. Al principio ella misma no podía darle continuidad, a lo que aludía, que no sólo se debía al consumo, sino que a la infraestructura de su vivienda. Micaela, junto con sus dos hijos de 13 y 16 años, viven en uno de los 9 nudos del barrio, en el piso 11. Como en otros nudos, el ascensor de éste se encuentra fuera de funcionamiento, razón por la cual, Mica sostenía que “por más de que quiera, despertarme después de haber consumido con alta resaca es muy difícil, imagínate si tengo que bajar 11 pisos todos los días, no puedo” (sic).

Con ayuda del equipo del consultorio social y el equipo de DIAF Micaela pudo sostener su tratamiento, y comenzó a recuperarse. Pero la cuestión antes mencionaba, volvía a repetirse “tengo dos opciones señorita, o me quedo encerrada todo el día en mi casa



con mi mate y la tele, o bajo y me quedo con toda la junta de las drogas, subir y bajar las escaleras más de 2 veces al día es imposible” (sic). Por lo tanto, se puede observar claramente, por un lado, desde lo arquitectónico, la desigualdad social, así como también, una vez más, el acceso a la salud, ofreciendo desde la municipalidad un dispositivo con únicamente dos profesionales, sin insumos, y sin ningún psiquiatra para poder tratar las crisis y epicrisis que el consumo de sustancias problemático conlleva.

Una vez estable en su tratamiento y sin consumo por dos meses, el equipo decide incluirla en el taller de asesoramiento laboral, y no solo se pudo observar, que al igual que Sergio, Micaela era estigmatizada por “ser de fuerte apache” y “adicta”, sino que también se pudo notar la falta de alfabetización. Micaela, por su desigualdad social y la de su familia, no pudo terminar el primario, y actualmente ser incorporada a algún programa para finalizar la escuela no era accesible, ya que no hay registro en su escuela de sus años como alumna. Por lo tanto, la opción de comenzar nuevamente la escuela, no podía ser una opción ya que en el barrio no hay programas que le permitan poder hacer primario y secundario, y a su vez poder trabajar para poder mantener a sus hijos sin “tener que caer devuelta en la venta de drogas para poder comer” (sic).

Por lo tanto, se puede decir que Micaela G, forma parte de la población segregada del barrio Ejército de los Andes, víctima de vastas e injustas desigualdades en materia de acceso a oportunidades y recursos. Hoy en día, sigue sin consumir, sin condiciones dignas habitacionales y sin educación. (Informe Técnico Psicológico, NIDO, Secretaría de Desarrollo Humano, Municipalidad de Tres de Febrero)

Conclusiones

El presente trabajo fue una primera aproximación al Barrio Ejército de Los Andes, desde su conformación histórica hasta sus características arquitectónicas.

El andamiaje del análisis fue el concepto de Núcleos Urbanos Segregados, el cual nos permitió no solo un ordenamiento, sino que el desglose de los conceptos que retoma para ser definido, fue la base para explicar y adentrarnos en cuáles son las lógicas o dinámicas que operan sobre nuestro objeto de estudio. Es así que términos como desplazamiento, segregación, guetificación y estigmatización son los que van a permitirnos comprender de una mejor manera al barrio.

Entendimos que era de suma importancia, ponerle actores a cada una de las conceptualizaciones, con el afán no solo de que quede ejemplificado sino para que el análisis



de los términos sea bajado a la realidad. Una realidad que atraviesa a los vecinos de barrio de punta a punta y no hace distinciones ni de género, ni etarias, ni religiosas, ni nada de ello. Es un error considerar dichos casos como casos aislados y de índole netamente personal. Es imprescindible para una adecuada comprensión del barrio entender las dinámicas o sus lógicas como parte de un todo, de una intencionalidad que no solo pretende marcarlos de forma indeleble a quienes habitan en los NUS, y en este barrio puntualmente, sino que además vivir en un NUS condiciona casi de manera irreversible el desarrollo adecuado de la vida cotidiana de sus habitantes. Desmitificar al barrio en varios de sus aspectos es un primer paso para la inclusión no solo del mismo en la trama urbana sino también de sus residentes en la sociedad civil, con todo lo que ello implica en materia de deberes, derechos y obligaciones. La representación social al igual que la existencia de una otredad negativizada no son más que construcciones sociales que se reproducen y que en muchos casos toman cuerpo de generalidad, se universalizan, provocando desventajas de oportunidades sobre quienes recae dicha concepción. Los NUS generan una dependencia simbiótica difícil de desarmar entre el estado y las víctimas, en materia de satisfacción de necesidades, donde el asistencialismo es la salida más rápida, aunque la menos acabada, claro está.

Finalizando, sostenemos que son los NUS no solo un producto del sistema de producción capitalista, sino que al día de hoy son su apéndice: Una masa de ejército de reserva con muchas carencias. Es el Estado quien debe velar por estos espacios y por su gente. La reproducción de los mismos también es su responsabilidad.

Referencias

Bialakowsky, A.; Zagami M; Ghigliazza, S; Schwartz, S; Zaldivar, G; Lusnich, C; Rosendo, E; Costa, M.I.; Crudi, R y Rodriguez, C. (2001). "Fuerte Apache, de la salud de la violencia o de la violencia de la salud". Revista Salud, Problema y Debate, Año XI, Número 23, Buenos Aires: 11-26.

Bialakowsky, A. (2011) "Imágenes en la irrupción de la memoria coproducida. Historias de vida de núcleos urbanos segregados y secuestraciones" Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología, Pre ALAS, Recife Bialakowsky, A. et al (2001) "Fuerte Apache, de la salud de la violencia o de la violencia de la salud en Salud Problema y Debate, Año XI, N° 23, Buenos Aires.

Bialakowsky, A.; Crudi, R.; Ferenaz, J.; Ocampo, M. R.(2014) " Coproducción e Intelecto Colectivo. Investigando para el cambio con la fábrica, el barrio y la Universidad". Capítulo III: "Núcleos Urbanos Segregados: Travesía a una historia co-narrada". Alberto L. Bialakowsky (director) Editorial Teseo; Buenos Aires, Argentina.



Cravino, A, Cravino, M. C. (2004) "Barrio ejército de los andes ("Fuerte Apache"): evaluación crítica de una intervención urbana - Fundación y Conflicto". VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Cravino, M Cristina (2008) Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines, UNGS

Goffman (2006) El estigma: la identidad deteriorada. Amorrortu editores. Buenos Aires-Madrid.

Kessler, G. (2012). "Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular". Espacios en blanco, Ser indagaciones vol.22 no.1 Tandil, Buenos Aires.

Link, B. G. y Phelan, J. C. (2001) "Conceptualizing Stigma". Annual Review of Sociology, 27.

Lynch, K. (1959) "La imagen de la ciudad". Editorial Infinito. Buenos Aires.

Maxwell, J. A (1996) "Qualitative Research Design. An Interactive Approach". Sage Publications. Thousand Oaks, California. Pág 1-13.

Oszlak, O (1991) "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano". Cedes - Humanitas, Buenos Aires.

Roitman, S (2003) "Barrios Cerrados y segregación social urbana". Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VII, núm. 146(118).

Waqquant, L. (2004) "Las dos caras de un gueto. La construcción de un concepto sociológico". En Renglones 56, enero-abril.

Waqquant, L. (2006). "Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estados". Siglo XXI editores. Buenos Aires.



Desigualdad Sexual en Chile: Disputas, grupos sociales y desafíos de la democracia sexual

Esau Aarón Figuera Silva

Resumen

La sexualidad se ha perfilado como una dimensión en pleno cambio que ha involucrado una discusión política y social. Así han emergido fenómenos como las disputas por la sexualidad y la democracia sexual misma. No obstante, poco se ha dicho respecto del vínculo de la sociedad en estas disputas y frente a la sexualidad misma, cuestión relevante en contextos de desigualdad estructural. Esta investigación aborda esta cuestión, indagando, a través de conceptos de Michel Foucault, Pierre Bourdieu y Eric Fassin, entre otros, como significan la sexualidad y sus cambios normativos distintos grupos sociales. Para ello se utilizó el contexto chileno, llevando a cabo una metodología de tipo cualitativa apoyada de entrevistas, grupos de discusión y un análisis crítico de discurso. Los principales resultados apuntan a claras diferencias sociales en las percepciones y significaciones de los cambios normativos, develándose un escenario de dominación y desigualdad sexual que ha excluido e incluso violentado la subjetividad de ciertos grupos.

Palabras clave

Desigualdad sexual, grupos sociales, democracia sexual

Problematización

La sexualidad posee gran importancia en las sociedades contemporáneas, presentándose, entre otras cosas, como un campo de discusión social y política en el que se definen la autonomía y derechos de las personas (Fassin, 2006; Stearns, 2017). Lo particular de este planteamiento, del cual se ha escrito y dicho bastante, apunta a la configuración misma de los sujetos modernos, en teoría capaces de determinar su vida, (Touraine, 2012). No obstante, estos cambios también han generado tensiones, relacionándose con disyuntivas morales y políticas que han llevado a una pugna entre la ampliación de los derechos y el mantenimiento de un orden conservador. Esto ha dado pie a verdaderas disputas por la sexualidad (Araujo, 2005; Argüello, 2013; Peñas y Moran, 2015; Stearns, 2017) enarboladas por diversos actores que buscan influir en la norma que regula un problema. Los debates surgidos de estos enfrentamientos puede



ser relacionados con la instauración de una democracia sexual (Fassin, 2009), la cual da cuenta de la capacidad de una sociedad para reflexionar, cuestionar y cambiar normas tradicionalmente inobjetables.

Si asumimos que los cambios de la sexualidad se vinculan a las fluctuaciones normativas que experimentan las sociedades, resulta pertinente preguntarse cómo estos cambios, y la sexualidad, son significados por los distintos grupos que las componen. Esta duda adquiere mayor interés frente a la heterogeneidad social y la interpelación que se hace a los individuos en su calidad de sujetos y ciudadanos sexuales (Pecheny y Petracci, 2006), requisito complejo frente a las condiciones de desigualdad y fragmentación que caracterizan a las sociedades neoliberales (Ortiz, 2014; Martín y Alfaro, 2017). Por tanto ¿se debe hablar de sociedades que disputan su sexualidad o más bien de conflictos que comprometen los intereses de grupos específicos? Y en este sentido ¿La democracia sexual está al alcance de todos o es solo ejercicio de determinados sujetos?

Este cuestionamiento apunta a tres elementos básicos: en primer lugar, a la constitución de los sujetos modernos, quienes, en tanto protagonistas activos de sus vidas, también son interpelados a cumplir con ciertas disposiciones relacionadas con placer, deseo y subjetividad (Muchembled, 2008; Fernández, 2016); en segunda, a las variables estructurales de las sociedades en que estos sujetos habitan, considerando que sus condiciones de existencia determinan tanto su sexualidad (Bozon, 2004; Rodríguez y Robledo, 2011) como su vinculación con la vida pública (Valdez, 2015); y por último, a las relaciones de poder que subyacen a estas disputas, entendiendo que el trasfondo de la discusión involucra la reconfiguración de un dispositivo de dominación en el que se conjugan diversas categorías como clase, género o raza, entre otras (Weeks, 1998; Foucault, 2012). Al respecto, se han efectuado aproximaciones al concepto de desigualdad sexual, destacando en su determinación el papel de las variables género, clase, raza, cultura, etc. (Hendrix, 1994; Teunis & Herdt, 2006). Entonces ¿Cómo significan los distintos grupos sociales la sexualidad y sus cambios normativos en contextos de desigualdad estructural? Este estudio busca indagar esta cuestión recurriendo al contexto chileno, país que destaca no solo por sus niveles de prosperidad económica, sino también por una trayectoria normativa sexual compleja. Al respecto, estudios basados en la World Values Survey lo han definido como un lugar liberal en lo económico y conservador en lo valórico (Mori, 2006), perfil contradictorio sobre el cual se han generado arduas disputas para problemas como la despenalización de la



homosexualidad, el divorcio, la igualdad de los hijos ante la ley, aborto, etc. Paralelamente, Chile es considerado el segundo país más democrático a nivel latinoamericano (The Economist, 2017), y no obstante, también ha sido catalogado como uno de los más desiguales, exhibiendo en 2017 un coeficiente de Gini de 0,47 (OECD, 2017). Este estudio está basado en los datos y resultados obtenidos de mi investigación de tesis doctoral, aplicada en el Gran Concepción, conurbación de la Región del Biobío. El enfoque metodológico fue descriptivo-cualitativo, utilizando como material de estudio los discursos de diversos grupos sociales (basados en variables estructurales contrastantes) referidos a la significación de la sexualidad y sus cambios. El marco interpretativo se apoya en algunas premisas conceptuales de la modernidad, las elaboraciones teóricas-conceptuales de Pierre Bourdieu, las implicancias del dispositivo de la sexualidad de Michel Foucault y los alcances políticos y éticos surgidos de la democracia sexual de Eric Fassin.

Metodología del estudio. Carácter de la investigación

El enfoque metodológico utilizado en la investigación fue de tipo cualitativo- descriptivo. El universo de estudio se acotó en función de variables que representaran estructuralmente la situación de desigualdad en Chile.

En función de lo anterior se acotó el universo a individuos entre 20 y 59 años (adultos en general), hombres y mujeres habitantes de la intercomuna de Concepción y pertenecientes a grupos sociales provistos de características contrastantes. Para dicho fin se recurrió a la idea de clasificación social de Fernando Dashe (2015), quien rescata los conceptos de sectores medios modernizantes y pueblo. Las unidades de información fueron definidas como los individuos, hombres y mujeres entre 20 y 59 años pertenecientes a grupos sociales opuestos (sectores medios/pueblo), mientras que las de análisis fueron los discursos sobre la significación de la sexualidad en función de los cambios sociales-prescriptivos ocurridos en Chile.

Técnicas de recolección de información

La investigación utilizó exclusivamente datos primarios. Las técnicas de recolección de información fueron el grupo de discusión y la entrevista semi-estructurada. Las variables que estructuraron la muestra fueron:



Adscripción grupo social: dos grupos, sectores medios modernizantes y pueblo, utilizando dos sub-variables más precisas: **Nivel educativo:** personas con estudios secundarios completos-incompletos; personas con estudios superiores (técnico-profesional); e **indicador de marginalidad Urbana** (Baeriswyl, 2013), el cual cruza criterios de distribución de los estratos D y E, cobertura de transporte y servicios públicos en las comunas del Gran Concepción. De esta forma la muestra incluyó las dos comunas con menor indicador de marginalidad urbana, Concepción (6,14%) y San Pedro (6,86%); y dos provistas con la mayor puntuación, Chiguayante (19,61%) y Hualpén (16,3%). En función del cruce de estas sub-variables emergieron dos denominaciones de clasificación más precisas para los grupos sociales a trabajar: grupos medios-altos y grupos populares, conceptualizaciones esbozadas en un estudio sobre aborto de Petracci, Pecheny, Mattioli y Capriati llevado a cabo en Buenos Aires en 2012.

Edad: hombres y mujeres entre 20 y 39 años / hombres y mujeres entre 40 y 59 años.

Sexo: Hombres y mujeres.

La aplicación de la técnica se estructuró de la siguiente forma: un grupo compuesto por hombres y mujeres de entre 20 y 39 años pertenecientes a grupos medios- medios altos; un grupo compuesto por hombres y mujeres de entre 40 y 59 años pertenecientes a grupos medios-medios altos; un grupo compuesto de hombres y mujeres de entre 20 y 39 años pertenecientes a grupos populares; un grupo compuesto de hombres y mujeres de entre 40 y 59 años pertenecientes a grupos populares. La segunda técnica de recolección fue la entrevista individual cualitativa semi- estructurada o tipo guion (Baeza, 2002). Este instrumento se aplicó de forma posterior al análisis de los grupos de discusión con el propósito de profundizar en un segundo nivel analítico. La muestra utilizada fue similar a la de la técnica grupal:

Un hombre y una mujer entre 20 y 39 años de edad, perteneciente al grupo medio-medio alto; un hombre y una mujer entre 40 y 59 años de edad, perteneciente al grupo medio-medio alto; un hombre y una mujer entre 20 y 39 años de edad, perteneciente al grupo popular; un hombre y una mujer entre 40 y 59 años de edad, perteneciente al grupo popular. El número total, por tanto, fue de nueve entrevistas.

Técnica de Explotación de datos: El Análisis Crítico de Discurso (ACD)



La técnica de explotación de datos fue el análisis crítico de discurso (ACD). Esto pues el ACD contribuye al mejor entendimiento de las relaciones existentes entre discurso y sociedad, como también a la comprensión de la reproducción del poder social, la desigualdad y sus resistencias (Van Dijk, 2001; Wodak y Ferreiro, 2013). El modelo de análisis fue híbrido, extraído de una investigación aplicada por Wodak y Ferreiro en 2013 y una propuesta metodológica elaborada por Santander en 2011 a través de dos niveles analíticos secuenciales y complementarios. Una vez codificados los textos y ordenadas las correspondientes unidades de significación, se llevó a cabo la interpretación de estos. Luego, las interpretaciones obtenidas se trasladaron a una matriz comparativa a fin de tener una panorámica más clara respecto de las posibles variaciones entre los grupos.

El segundo nivel de trabajo requirió la puesta en juego de cuatro categorías: conceptual, discursiva, lingüística y gramatical, provistas de elementos propios, complementarios y necesarios para la interpretación signíca (Santader, 2011). El modo de analizar estas unidades se definió en términos de contenido y hermenéutica, esta última como modalidad propia del ACD (Wodak & Meyer, 2015). Para asegurar la confiabilidad del estudio se utilizaron los medios técnicos disponibles para conservar en vivo la realidad presenciada; se explicitaron los procedimientos del campo; se precisó el nivel de participación y posición asumida por el investigador; y se definieron las meta-teorías utilizadas. La validez, por su parte, se salvaguardó considerando las modificaciones del ambiente y los probables efectos derivados de la posición, estatus y rol del investigador sobre la realidad observada. Los resguardos éticos consideraron criterios de respeto de la privacidad y de confidencialidad (Santi, 2016).

Principales resultados

Por temas de espacio, la presentación de los resultados ya incorpora el análisis de los dos niveles descritos, condensándolos y centrándose en los hallazgos significativos para el artículo.

Contextos de referencia y desigualdad cognitiva

Uno de los primeros hallazgos descubiertos por el ACD fue la notoria diferencia entre los discursos referentes al entendimiento y/o concepción de la sexualidad entre los grupos sociales de estudio, quienes exhibieron repertorios discursivos disímiles, tanto en cantidad como en contenido. Así, para las personas pertenecientes a grupos



populares (independiente del rango etario o el sexo) la sexualidad es una dimensión dotada de un carácter restringido.

En tanto, quienes hicieron parte de los grupos medios-altos, en general manifestaron un distanciamiento de la biología y la rigidez dual del sexo, reivindicando a la sexualidad como una dimensión fundamental para el desarrollo de la personalidad, un fenómeno que trasciende la intimidad de los individuos y que se ubica en el corazón mismo del cambio cultural en curso.

Atribuciones funcionales de la sexualidad

Uno de los análisis más reveladores en cuanto a la desigual concepción de la sexualidad apunta a la funcionalidad que esta tendría en la vida de las personas. Así, para los grupos medios-altos, esta ostentaría diversos propósitos, destacando su papel como intermediadora de una felicidad que va más allá de la mera obtención de placer, constituyéndose como una instancia de autorrealización, sin distinción de género y distanciada de cualquier argumento biologicista o reproductivo. De forma opuesta, los grupos populares relacionan la sexualidad con una función específicamente biológica-reproductiva, cuyo fin principal es la perpetuación de la especie humana. Esto no excluye otras vinculaciones (individuales), no obstante todas ellas se circunscriben a este propósito “histórico”, el cual se posiciona como un elemento normativo trascendental en todas las relaciones afectivo-sexuales entre hombres y mujeres. De hecho, en ello radica el problema para comprender y legitimar las relaciones homosexuales al no conllevar estas un fin reproductivo.

Al respecto, en el grupo popular más joven se evidenció una particularidad en la función biológica-reproductiva que alude directamente a una asimetría entre los hombres y mujeres, situando a estas últimas en un lugar de sometimiento en favor de los primeros como condición asociada a este cometido. Concretamente, aun cuando el placer quede fuera del rango de posibilidades o necesidades relevantes de las mujeres, estas no pueden eludir lo que entienden como su deber reproductivo-conyugal, aunque ello implique transgresión para su cuerpo o psiquis, (da igual si desean o no tener sexo), debiendo “cumplir” con su pareja y con la especie, de forma práctica (reproducción) o simbólica (significado de la relación sexual).

Atribuciones valorativas de la sexualidad



La valoración de la sexualidad aparece como positiva y relevante en los grupos medios-altos, siendo calificada como trascendente, tanto por su impacto individual como colectivo.

En contraste con lo recién esbozado, la importancia conferida a la sexualidad por los sujetos y sujetas populares es bastante menor, exceptuando por supuesto lo concerniente a la perpetuación de la especie, imperativo que en la discusión discursiva quedó establecido a modo de plataforma sobre la cual se sopesan y valoran diversos aspectos del problema. Y es que independiente de las restricciones de capitales o las adversidades de los contextos, los sujetos y sujetas populares también son individuos que habitan la modernidad y por tanto también se ven presionados por las exigencias que de ella se desprenden. Lo concreto es que más allá de la posición desventajosa de las mujeres populares, estas son conscientes de la función legitimadora que la sexualidad confiere a tal asimetría, provocando un bajo interés hacia el sexo y una menor importancia hacia la sexualidad en general.

El sentido de los cambios normativos de la sexualidad: Entre un progreso dotado de riesgos y la distorsión moral

Los individuos de grupos medios-altos entienden los cambios de la sexualidad como la expresión de una transformación valórica más profundas, resultado de la transición de una sociedad tradicional a una moderna. Por ello, dichos cambios son vistos como un factor de progreso, ya que los aspectos normativos de la moral sexual tradicional se consideran obsoletos (no obstante, el grupo mayor plantea la necesidad de equilibrar la moral tradicional y moderna). En este sentido, se buscaría garantizar el avance hacia una sexualidad más coherente con las necesidades del mundo contemporáneo. Aquí se relacionan cuestiones como la autorrealización, la libertad, la equidad y la integración de las formas de vida antes excluidas.

Los sujetos y sujetas populares jóvenes, por otra parte, consideran estos cambios como un fenómeno provisto de un sentido negativo, que ha distorsionado y afectado a la institución familiar y al orden naturalmente establecido (binario-heterosexual), cuya transgresión implica una pérdida de sentido moral y certidumbres.

Las personas populares mayores, en cambio, presentan una visión más resignada al respecto, poniendo énfasis en la necesidad de legislar sobre la realidad social, sin calificar ello como algo necesariamente positivo o negativo.



Individualidad y una democracia sexual pasiva

Los grupos medios-altos son capaces de levantar cuestionamientos referidos a las disposiciones tradicionales del sistema sexo-género, específicamente en temas de paridad de género, libertad sexual, normalización de las relaciones homosexuales y en menor medida respecto de la diversificación de la institución familiar, en función de lo cual se podría afirmar que han sido receptores y/o partícipes directos de los cambios sociales de la sexualidad experimentados desde 1990.

Su participación en los cambios políticos, sin embargo, ha sido marginal o directamente nula (no declaran acción alguna), siendo observadores críticos de las injusticias y problemas provocados por la moral sexual tradicional, pero asumiendo una distancia considerable de las luchas y acciones políticas. Dicho cuadro es representativo de los individuos más jóvenes, quienes se perfilan como verdaderos hijos de la libertad, tal como diría Beck, pero de una que es apreciada como forma de vida más que resultado de una lucha. No obstante, esta situación puede cruzarse con otro fenómeno, como es el centralismo político-territorial chileno, de modo que dicha pasividad podría ser también el reflejo de no vivir en la capital del país.

En relación a la democracia sexual, estos individuos cumplen, al menos, con la capacidad de cuestionar en mayor o menor forma las reglas del orden sexual, considerado ya no como natural, sino como una imposición normativa necesaria de modificar.

Otro hallazgo interesante relacionado con la capacidad de objetar el orden sexual es la ausencia en los discursos de problemas como el aborto, la transexualidad o la prostitución, entre otros., particularidad que hace dudar de la profundidad del cuestionamiento normativo al sistema sexo-género. Ello ya que estos problemas apuntan a situaciones más complejas que requieren una reestructuración del sistema más que una mera readecuación normativa.

Condiciones materiales y violencia simbólica como factores que limitan el impacto de los cambios de la sexualidad

Los sujetos y grupos populares jóvenes no manifiestan un mayor cuestionamiento de la norma sexual, concentrándose, en cambio, en las consecuencias negativas que han traído sus modificaciones, destacando la preocupación por los efectos que ello ha tenido



en la juventud. Específicamente, es la liberalización de la sexualidad adolescente una de los problemas que más preocupa, sobre todo el comportamiento femenino, considerado por esencia vulnerable y condenable si no cumple con los resguardos mínimos.

En este punto se intensifica la violencia simbólicas más intensa detectada en la investigación, referida a la desigualdad sexual y la desventaja natural que implica el ser mujer, condición que además se vincula en términos de causa y responsabilidad con varios problemas, tales como la violencia o derechamente las violaciones. Así, esta violencia hace del cuerpo femenino su blanco predilecto, objetándolo, condenándolo y corrigiéndolo, acciones que proceden incluso por parte de las propias mujeres.

Por otra, las personas mayores populares manifiestan cierta capacidad para objetar los límites normativos propios de su constitución social e instalar el cultivo del placer sexual, el que por temas de tiempo, cansancio y un mayor sometimiento a las reglas tradicionales no pudieron explorar y disfrutar cuando más jóvenes, poniendo en la palestra la cuestión referida a las condiciones de vida de las personas y las repercusiones de estas para la sexualidad.

La cuestión de las condiciones de vida es argumento compartido por todos los sujetos y sujetas populares, quienes sostienen una desconexión entre la importancia atribuida a la sexualidad en la vida de las personas y las condiciones materiales y simbólicas con las que estas deben lidiar. En este sentido, problemas económicos e incluso de subsistencia desplazan cualquier interés o relevancia que pudiese tener la sexualidad, superponiendo otras necesidades y preocupaciones por sobre el sexo, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la defensa de la diversidad e incluso la igualdad dentro del matrimonio.

De este modo, para los sujetos y sujetas populares, son las condiciones materiales y la violencia simbólica, tanto recibida como ejercida, factores que condicionan y limitan el impacto de los cambios experimentados en el ámbito de la sexualidad. Por cierto, si bien las formas de violencia simbólica están presentes en todos los grupos y estratos sociales, la variedad y contenidos exhibidos en los contextos populares las hace especialmente relevantes.

Reflexiones finales



Los resultados expuestos permiten afirmar que para los sujetos de estudio la sexualidad y sus cambios ha sido significada como un campo de contrastes y exclusión fundado en las asimetrías socioeconómicas y culturales; cruzado por diversas formas de violencia simbólica basadas en relaciones de dominación; y no obstante, en donde el dispositivo actúa de forma transversal a los grupos sociales, ya sea a través de relaciones de poder o de adaptaciones normativas.

El análisis de los discursos revela que son la conjunción de los procesos de socialización (internalización normas) y la conformación del hábitus quienes juegan un papel determinante sobre las diferentes concepciones de sexualidad entre grupos. Al respecto, sería el desigual acceso a los capitales, sobre todo cultural, económico y social, lo que determina los contrastes en la forma de concebir la sexualidad, ampliando o restringiendo las posibilidades de superar las disposiciones de la doxa, básicamente porque las experiencias vitales de los individuos (y por tanto la conformación de su hábitus) no traspasan las limitaciones morales de su propio contexto. En este sentido, las desigualdades sociales se posicionan como nichos de producción y reproducción de una forma de desigualdad sexual.

La vinculación con los procesos de cambio de la sexualidad se presenta como atribución exclusiva de grupos, los medios-altos, quienes efectivamente cuentan con el acceso a recursos materiales y simbólicos para disputar la norma sexual, fenómeno que gradualmente ha instituido una forma de democracia sexual en Chile.

Esto, sin embargo, no quiere decir que se esté generando un cambio estructural del sistema sexo-género. Por el contrario, se podría decir que las ausencias de discursos rupturistas en estos grupos (aborto, prostitución, etc.) apuntan más en un cambio de sentido que a una reestructuración del sistema. Es decir, el dispositivo se ha adaptado para que ciertos contextos sociales posean una visión más “empoderada” de la sexualidad, pero normalizada.

Por otra parte, este acceso restringido al cuestionamiento normativo da cuenta de una exclusión de los grupos populares, quienes debido a sus condiciones de vida no cuentan con los recursos ni atribuyen la relevancia necesaria a la sexualidad como para objetarla o disputar sus cambios, restringiendo sus opciones de participar de la democracia sexual y habituándolos a cotidianas formas de dominación y violencia simbólica. La auto-violentación del cuerpo femenino y el constreñimiento de su deseo sexual son algunas de las muestras más visibles de esta exclusión y de la desigualdad sexual imperante.



Otro de los hallazgos interesantes es la apertura de las personas populares de mayor edad frente a la sexualidad, siendo capaces de trascender en alguna medida las disposiciones de la doxa gracias a la adquisición de un habitus fundado en la experiencia y el paso de los años. Esto objetó la creencia del declive de la sexualidad con el paso del tiempo, abriendo un interesante flanco para el estudio de un grupo ausente en este estudio: los adultos mayores.

Así, este estudio plantea la existencia de una forma de desigualdad poco considerada, como es la sexual, la cual plantea un conjunto de implicancias que van desde la marginación de las formas de vida como seres socio-sexuales, hasta la consecución de las más cruentas formas de violencia física y simbólica. Así ¿será juzgable la postura anti-aborto de una mujer vulnerable que ni siquiera ha escuchado hablar de los Derechos Sexuales y Reproductivos? ¿Seguiremos avanzando en sendas contrapuestas, flexibilizando para ciertos grupos el contenido de la norma y radicalizando las condiciones de dominación de otros?

Si bien este estudio es cualitativo, y por tanto limitado para generalizar sus resultados al conjunto de la sociedad chilena, busca generar una reflexión respecto del trasfondo de situaciones tan graves como son los constantes femicidios y agresiones contra mujeres; y otras paradójicas, como es el aumento de los crímenes de odio contra la diversidad sexual aun cuando el país posee una ley Antidiscriminación, entre otras situaciones. Todo ello pensando en la posibilidad de un contexto de desigualdad sexual, transversal a la sociedad chilena, el cual se aleja de un real escenario de democracia sexual, heterogénea y equitativa.

Bibliografía

Araujo, K. (2005) Sobre ruidos y nueces: debates chilenos en torno a la sexualidad. Iberoamericana, N° 18. pp. 109-126. Rescatado desde <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/994>

Baeza, M. (2002) De las metodologías cualitativas en investigación científico-social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido. Concepción. Universidad de Concepción.

Baeriswyl, S. (2013) Informe indicador de marginalidad urbana Gran Concepción 2013. Observatorio Metropolitano. Rescatado desde <https://bit.ly/311SU4p>



Beck, U. (compilador) (2006) Hijos de la libertad. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Bozon, M. (2004) La nouvelle normativité des conduites sexuelles ou la difficulté de mettre en cohérence les expériences intimes. En Marques, J. (2004). Normes et conduites sexuelles. *Psicología*. 9(1) 109-121 <https://bit.ly/2SPD7B6>

Dashe, F. (2015) Quienes somos los chilenos. Santiago. Dashe Ediciones.

Fassin, E. (2006) Democracia sexual. Conferencia dictada en México. Rescatado desde <http://es.slideshare.net/estebangalvan/democracia-sexual-por-eric-fassin>

Fassin, E. (2009) Género, sexualidades y política democrática. México DF. Universidad Nacional Autónoma de México.

Fernández, D. (2016) La sexología frente al cuerpo de las biomujeres: Un análisis crítico a partir de dos programas televisivos. Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe, 13(1) pp. 69-92. <https://bit.ly/3djodMU>

Foucault, M. (2012) Historia de la sexualidad. La voluntad del saber. México D.F. Siglo Veintiuno Ediciones.

Hendrix, L. (1994) What Is Sexual Inequality? On the Definition and Range of Variation. Southern Illinois University. <https://bit.ly/2GSPARX>

Martin, M. y Alfaro, J. (2017) Políticas de bienestar en contextos neoliberales: tensiones del modelo chileno. 30(79) pp. 137-155 <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792017000100009>.

Mori (2006) Informe de prensa. World Values Survey 2006 Chile Sobre la Familia y la Religión. http://www.prolades.com/cra/regions/sam/chi/mori_2006_chile.pdf

MOVILH (2018) XVII Informe Anual de los Derechos Humanos de la Diversidad Sexual y de Género <http://movilh.cl/documentacion/2019/Informe-Anual-DDHH-2018-Movilh.pdf>

Muchembled, R. (2008) El orgasmo y occidente. Una historia del placer desde el siglo XVI a nuestros días. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

OECD (2017) Income Distribution and Poverty. <https://bit.ly/3nKv9Yb>



Ortiz, M. (2015) El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Sociológica*. Número 83, pp 165-200. <https://bit.ly/2GPaEsM>

Peñas, M. y Morán, J. (2015) Nuevas configuraciones religiosas/seculares: las ONG “pro-vida” en las disputas por las políticas sexuales en Argentina. *Researchgate*. DOI: 10.1590/0100-85872015v35n2cap14

Pecheny, M. y Petracci, M. (2006) Derechos humanos y sexualidad en la Argentina. *Horizontes Antropológicos*, número 12, pp 43-69. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832006000200003>.

Petracci, M., Pecheny, M., Mattioli, M. y Capriati, A. (2012) El aborto en la trayectoria de mujeres y varones de la ciudad de Buenos Aires. *Revista Sexualidad, Salud y Sociedad*. N° 12. pp 164-197. Rescatado desde http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-64872012000600008&script=sci_arttext

Rodríguez, J. y Robledo, P. (2011) Desigualdades y convergencias sociales en materia sexual y reproductiva entre adolescentes en Chile: Novedades de la Encuesta Nacional de Juventud 2009. *Revista Chilena Salud Pública*. V. 15, N°3. pp 180-192. Rescatado desde <http://www.revistasaludpublica.uchile.cl/index.php/RCSP/article/viewFile/17711/18471>

Stearns, P. N. (2017). *Sexuality in world history*. Nueva York: Routledge.

Santander, P. (2011) Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio*. N° 41. pp 207-224. Rescatado desde www.moebio.uchile.cl/41/santander.html.

Santi, M. (2016) *Ética de la investigación en ciencias sociales. Un análisis de la vulnerabilidad en investigación social*. Ginebra. Globethics. Rescatado desde http://www.globethics.net/documents/4289936/13403260/GE_Theses_18_web.pdf/f7395532-b3d5-40b8-9938-0800328971fe

Teunis, N. y Herdt, G. (2006) *Sexual Inequalities and social justice*. Los Angeles. University California Press.

Touraine, A. (2012) *Crítica de la modernidad*. México DF. Fondo de Cultura Económica.

The Economist (2017) *Democracy Index: Free speech Under Attack*. In a report by The Economist. Rescatado el 12 de julio de 2018 de <https://bit.ly/2SM8Wuy>



Van Dijk, T. (2001) La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad. En Wodak, R. y Meyer, M. (compiladores) (2015) Métodos de análisis crítico de discurso. Barcelona. Editorial Gedisa. pp. 143-176.

Valdéz, I. (2015) Variables socioeconómicas y apoyo a la democracia en Chile, Perú y Colombia: la pobreza como factor clave. *Si somos Americanos* 15(1) pp. 199-222.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482015000100008>

Weeks, J. (1998) *Sexualidad*. México DF. Editorial Paidós.



Clase, género y etnia: Factores de desigualdad que organizan la oferta y demanda del trabajo doméstico asalariado

Verónica Fuentes Guarda

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la oferta y demanda del trabajo doméstico asalariado, pues su análisis resulta útil para comprender las estructuras de diferenciación y desigualdad que ocurren en nuestra sociedad, afectando tanto al hogar que contrata como a las trabajadoras. Para ello, analizo el caso de Santiago de Chile examinando las etapas del ciclo familiar de los empleadores y las trayectorias laborales de las trabajadoras domésticas, en ambos casos. Desde la perspectiva de los empleadores, los hogares de doble ingreso con hijos en etapa pre-escolar y aquellos con jefatura femenina experimentan la mayor presión por tercerizar sus tareas domésticas, lo que explica la presencia de la trabajadora doméstica asalariada incluso en hogares de menores ingresos. Por su parte, en las trabajadoras domésticas persisten la pobreza y la condición de género como gatillantes del ingreso y permanencia en este empleo.

Palabras clave

Trabajo doméstico asalariado; Género; Clase; Desigualdades; Transformación de los hogares.

Introducción

Pronto se cumplirá una década desde el llamado de Cepal en la XI Conferencia Regional, realizada en Brasilia durante el 2010, en la cual se señaló que se debe:

Colocar la igualdad en el corazón del desarrollo aboliendo los privilegios sociales y redistribuyendo los recursos productivos, lo que, en el caso de la igualdad de género, debe interpretarse además como la abolición de los privilegios y la redistribución de los recursos en la familia. (Cepal, 2010, p.6)

La cita da cuenta de la importancia de las familias, no sólo porque expresan, reproducen y recrean variadas formas de desigualdades, entre ellas las de género, sino también porque pone de manifiesto que las posibilidades de transformación social exigen nuevas



interacciones, no sólo entre hombres y mujeres, sino también entre familia-trabajo y estado-familia.

En el caso de A.L, los autores afirman que se asiste a cambios que han implicado la transformación del modelo familiar nuclear patriarcal basado en un único salario – *breadwinner system*– dando paso a un aumento de los *hogares de doble ingreso*. No obstante, no se aprecian cambios significativos en los patrones de género en la esfera doméstica, que impliquen mayores responsabilidades compartidas (Jelin, 2005). Este proceso de resistencia a los cambios permite afirmar que, en la actualidad, al interior de las familias conviven viejas y nuevas formas de organización que explican la presencia de servicio doméstico, a pesar de que, incluso, se predijo su extinción (Hondagneu-Sotelo, 2001).

De esta forma, se postula que lo doméstico deviene en un campo en conflicto, en donde conviven nuevas y antiguas formas de organización, las primeras que abogan por una mayor igualdad en las relaciones y responsabilidades de género en lo doméstico, y otras que reproducen el antiguo orden, con los hombres participando en menor medida en estas tareas. Tal conflicto se resuelve de acuerdo a las diferentes condiciones socioeconómicas de los hogares, conforme sus recursos materiales y sociales. Así, los hogares con menos recursos quedan expuestos a una mayor presión para su reproducción, apareciendo las trabajadoras domésticas asalariadas como una solución de tipo privada, que se nutre de mujeres jerarquizadas en el escalafón social más bajo de la estructura social, quienes se suman a las redes familiares, como estrategia de los hogares para satisfacer las necesidades domésticas. Como señala Parella (2003), las tareas reproductivas son pautadas por la composición y la situación socioeconómica del hogar.

De este modo, a diferencia de lo problematizado en décadas anteriores, cuando el énfasis estuvo en analizar y denunciar cómo las desigualdades de clase y género, servían para liberar de sus obligaciones domésticas a determinados miembros de las familias de los sectores más acomodados, aquí propongo examinar nuevas necesidades reproductivas, que emergen en un contexto de rápidas e intensas transformaciones demográficas, laborales y de género que afectan a la sociedad chilena, y que presionan la demanda por el trabajo doméstico asalariado o servicio doméstico, incluso en hogares más pobres, los cuales se suman a la demanda tradicional proveniente de sectores más ricos del país.



Desde el punto de vista teórico, asumo el *enfoque de producción-reproducción* en el cual no sólo se reconoce el patriarcado como origen de la subordinación de las mujeres, sino que destaca el carácter histórico de la misma, al tiempo que se plantea la necesidad de comprender la interrelación entre el trabajo reproductivo y productivo, y su funcionalidad al orden capitalista. Se afirma, en esta línea argumentativa, que el género es una construcción social que se entrecruza con variables de clase, etnia, religión, preferencias sexuales, entre otras (Connelly, M; Murray, T; MacDonald, M & Parpart, J, 2000).

Hoy en día, en la perspectiva de dar cuenta de los nexos entre procesos globales y cambios ocurridos al interior de los hogares, se reconoce la necesidad de articular en un mismo análisis las esferas productiva y reproductiva. Esto permitiría comprender de modo más acabado qué se entiende por trabajo, las divisiones de género establecidas al respecto y la funcionalidad de esta separación para el modo capitalista de producción. Tal argumento no es extraño si se considera que hablar de la reproducción involucra tres dimensiones fundamentales para las sociedades: la reproducción biológica, la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción social. Como destaca Parella (2003), si bien sólo la primera está en algún grado determinada biológicamente para la mujer, el orden patriarcal ha acabado naturalizando como femeninas las tareas de cuidados y de mantenimiento diario de la fuerza de trabajo pasada, presente y futura.

En cuanto a la metodología, analicé el caso del servicio doméstico de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) de Chile, que concentra al 40% de la población nacional, según los resultados del Censo 2017. Su atractivo radica en su importancia en la economía del país, ya que aporte CLP\$ 74.547 (miles de millones de pesos), que representan el 45% del PIB nacional (Observatorio Logístico, 2017).

Para efectos de este trabajo, se muestran resultados de las entrevistas semi-estructuradas. Se incluyó como informantes a i) **18 trabajadores/as domésticos/as**, de género, masculino, femenino y transgénero, entre los 29 y 76 años de edad, incluidas chilenas, mapuche y peruanas, en las modalidades de puertas adentro y puertas afuera; ii) **21 empleadores/as de ambos sexos**, entre los 33 y 65 años, de estratos medio alto, medio, medio bajo y bajo, según su propia definición, en etapa de ciclo familiar distintas: Pareja sin hijos; Inicio de la familia; Ciclo de expansión o crecimiento; Consolidación y salida y Pareja mayor sin hijos (nido vacío).



El trabajo ha sido organizado en cuatro apartados principales. En primer lugar, se revisa la conceptualización del trabajo doméstico desde el enfoque de producción-reproducción. Luego, se describe las principales transformaciones que experimentan las familias y hogares en Chile, a partir de la década de los 90's. En la tercera sección se analiza los principales resultados, desde el punto de vista de la demanda y la oferta del servicio doméstico y, por último, se comparten algunas reflexiones finales.

El trabajo doméstico desde el enfoque de producción-reproducción

Edholm, Harris y Young (1982, citados por Goldsmith, 2005) indican que estas tres dimensiones han sido aglutinadas en el concepto de trabajo reproductivo, a pesar de tratarse de ámbitos diferenciados que exigen un análisis por separado. En este sentido, Todaro (2004) explica que la reproducción biológica se refiere a la procreación y aunque es el componente básico de la reproducción de la fuerza de trabajo, ambas se diferencian, pues la segunda implica no sólo el mantenimiento cotidiano de los/as trabajadores/as actuales y futuros, sino la asignación de los agentes a determinadas posiciones en el proceso productivo. Así, mientras la reproducción biológica se relaciona esencialmente con la crianza de los/as hijos/as, la segunda implica el proceso por el cual una persona se convierte en trabajador, lo que incluye la educación, transferencia de técnicas de producción, disciplinamiento laboral, etc. La reproducción social, por su parte, conlleva la transmisión del acceso y el control de recursos económicos de una generación a otra, lo cual varía según cada sociedad. Respecto a su papel en la reproducción de la fuerza de trabajo, Barbieri (2005) afirma que el trabajo doméstico tiene como objetivo fundamental atender el consumo individual de los miembros del hogar, al transformar las mercancías que han sido adquiridas por el salario del trabajador. Esto a su vez, permite mantener las condiciones necesarias para que los trabajadores puedan vender su fuerza de trabajo y criar a quienes van a reemplazarlos en el futuro.

En otras palabras, el trabajo doméstico asegura el mantenimiento, la reposición y la reproducción de la fuerza de trabajo (...) Los servicios de salud y educación cubren otra parte importante. Pero en tanto éstos se satisfacen a través de mercancías o servicios entregados por el Estado, es decir, están en la esfera socializada, las tareas domésticas siguen teniendo el carácter de trabajo privado, individual y concreto. (Barbieri, 2005, p.111)

En esta línea argumentativa, es necesario tener presente que el trabajo doméstico no se distribuye por igual entre las clases (Benería, 2005). Los hogares de clases



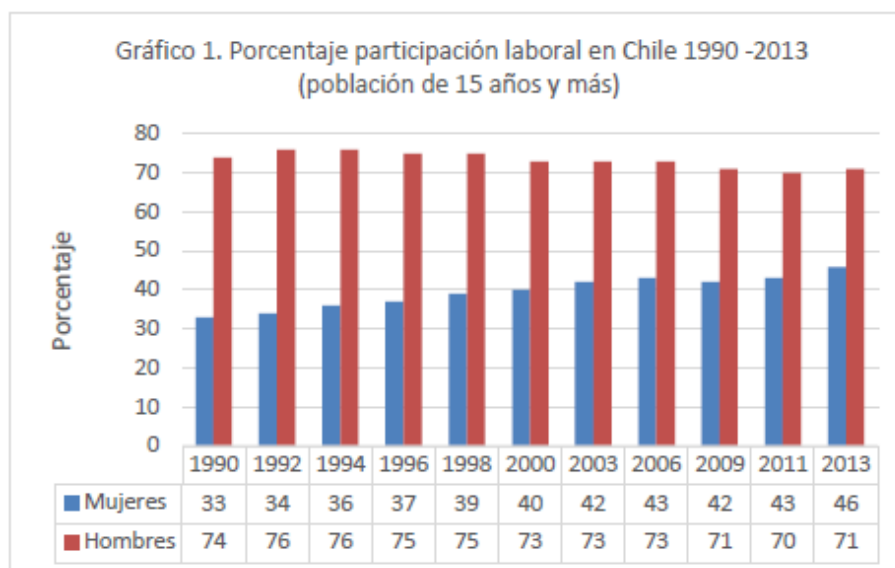
acomodadas son los que habitualmente pueden contratar a terceras personas y sustituir parte de este trabajo mediante la adquisición de bienes y servicios en el mercado (Barbieri, 2005). Desde este punto de vista, el origen de clase marca posibilidades diferenciadas a las mujeres en su relación con lo doméstico y en cómo estas pueden negociar los roles adscritos en función del género. En consecuencia, el servicio doméstico, puede ser definido como la externalización del trabajo doméstico-familiar, y conlleva el desarrollo de las tareas al interior de los hogares, para el mantenimiento y reproducción de los mismos por medio de una relación mercantil establecida entre los hogares y asalariados externos (Hochschild, 2003; Parella, 2003; Sassen, 2003). Su análisis resulta útil para comprender las estructuras de diferenciación y desigualdad al interior de una sociedad y los mecanismos sociales que la originan y perpetúan, afectando tanto al hogar que contrata como a las trabajadoras. El servicio doméstico es visto, entonces, como espejo de tales dinámicas sociales.

Las familias en Chile: Antecedentes sobre cambios y continuidades

A inicios del siglo XXI, diversas autoras hacían notar las profundas y rápidas transformaciones que vivían las familias, tanto en Chile, como en nuestro continente. Entre ellos, la creciente disminución del número de hijos -desde 1,6 hijos promedio por mujer en edad fértil en el año 2002 a 1,3, en el año 2017, según el último Censo (INE, 2017) -, era destacado por Arriagada (2005) argumentando que esto tenía efectos en la baja del trabajo reproductivo, doméstico y de socialización, que es habitualmente realizado por mujeres. A su vez, esto facilitaría la inserción de estas en el mercado laboral; sin embargo, la misma autora señala que en la medida que, también, ha disminuido el número de adultos dentro de los hogares -el promedio de personas de los hogares chilenos disminuyó de 4,4 en 1982 a 3,1 en 2017, según el Censo 2017-, sumado a una mayor esperanza de vida al nacer, -que en Chile aumentó de 73,5 años en el año 1990, a 79,9 en el año 2017 (Banco Mundial, 2019), ciertos hogares, como los monoparentales con jefatura femenina, experimentan una mayor tensión en el ámbito doméstico. En esta línea, de acuerdo con los resultados de la Encuesta CASEN, durante la última década se observa un cambio relativo a la composición de la jefatura de hogar, entendida como el o la que aporta la mayor proporción del ingreso familiar y tiene un rol preponderante en las decisiones. En la actualidad, 4 de cada 10 (42,2%) hogares son liderados por una mujer, frente a dos de cada diez (el 20,2%) en la década de 1990. El cambio en la composición y jefatura de los hogares se entronca con una creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. El gráfico siguiente muestra que la tasa de participación



laboral femenina en Chile, entre 1990-2013, ha crecido de manera constante, aun cuando no alcanza los porcentajes de la masculina:



Fuente: Elaboración propia con base a CASEN 1990 - 2013.

Asimismo, la participación laboral femenina ha traído consigo la formación de hogares con doble ingreso que, a decir de Herrera, Salinas & Valenzuela (2011), “se ha transformado en la palanca principal para asegurar el bienestar de los hogares, especialmente en los niveles de más bajos ingresos” (p.3), que ya al año 2007 alcanzaban el 40 por ciento de las familias (Valdés, 2007)

Tales procesos han significado una exacerbación de los conflictos derivados de la división sexual del trabajo tradicional, en tanto, no se observan cambios sustantivos en la distribución de tareas domésticas entre hombres y mujeres. Un indicador al respecto es la participación en el trabajo doméstico no remunerado, donde el 92,8% de las mujeres participa con un promedio de 3,99 horas, mientras que los hombres lo hacen en 82,2% con 1,91 horas (INE, 2016).

De igual forma, el tiempo destinado a labores de cuidados exhibe amplias diferencias por edad y género. Así, el grupo de 25 a 45 años presenta la mayor brecha de género, sobre todo durante los días hábiles. Mientras las mujeres participan en un 71,3% de los casos, sólo el 44,7% de los hombres lo hace en el día de semana, lo que equivale a más de 26 puntos porcentuales de diferencia (INE, 2016).



En consecuencia, el uso del tiempo es un importante indicador de desigualdades que ocurren entre de los hogares y al interior de estos, pero también de las nuevas y mayores exigencias que genera el modelo de desarrollo, presionando por la inserción no sólo de un mayor número de sujetos al mercado laboral sino, además, por importantes cantidades de horas en la semana. Esto genera tres tipos de problemas, según Valenzuela & Herrera (2006):

- i) la mayor magnitud de tiempo remunerado que impone la economía moderna;
- ii) la distribución del uso del tiempo entre hombres y mujeres, generando problemas de equidad de género y tensiones entre el trabajo doméstico y el trabajo remunerado;
- iii) y por último, la sensación de presión o escasez de tiempo propio de la condición moderna.

Para buscar soluciones a estos y otros conflictos de la relación familia-trabajo, las familias recurren a la presencia de una trabajadora doméstica asalariada, lo que forma parte de la experiencia de los hogares más acomodados, pero, como sostengo, también aparecen en los hogares más pobres, hecho que es posibilitado por una estructura de desigualdad que permite que mujeres más pobres y que pueden considerarse menos “aptas” para los mercados laborales, ingresen a este mercado, habitualmente bajo arreglos no formales y conectadas a redes familiares.

La antigua y nueva demanda por servicio doméstico en Santiago

Al momento de consultársele a las/os entrevistados sobre la *necesidad* que origina la presencia de una trabajadora doméstica en el hogar, éstos/as interrelacionan dos razones principales: por una parte, la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado generaría un déficit en el cuidado de hijos/as y en la realización de tareas domésticas y, por otra parte, la importancia de disponer de dos ingresos para la mantención del hogar, lo que obliga a las mujeres a mantenerse en el mercado laboral, pues su salario no tendría sólo el carácter de complemento del ingreso del varón, sino que es pilar fundamental del estatus socioeconómico que alcanzan como hogar.

Respecto de la necesidad de cuidados, esta varía en función de la etapa del ciclo familiar y estructura de los hogares. Las parejas sin hijos, contratan servicio doméstico en



jornada más intensiva una vez que nace el primer hijo. Antes de convertirse en padres, estas parejas muestran reticencia a la presencia de una trabajadora doméstica en el hogar, ya que perderían privacidad. Sin embargo, dado que ambos integrantes de la pareja se desempeñan laboralmente, optan por la alternativa de contratar el servicio por día u horas.

“Es un tema de tiempo y ahora que nació la Sofía porque prácticamente necesito a alguien para cuidar a la Sofía, alguien que me haga las cosas de la casa y cuidar a la Sofía. Yo tengo la posibilidad de haber puesto a la Sofía en sala cuna (...) pero le tocaba entrar a la sala cuna en marzo o abril, pero se enferman ene, estás con licencia, tienes que verla a cada rato y la otra cosa que tenía la sala cuna, es que llegas a la casa y tienes que hacerlo todo” (V.P., mujer, 36 años, abogada, casada, hogar biparental, etapa inicio de la familia, Ñuñoa)

“Nosotros no tuvimos servicio doméstico, pero en algún momento empezó a ser necesario por una cosa de cómo distribuir nuestros tiempos, tiempos laborales y tiempos de cuidar al Matías y este último tiempo se ha ido dando una necesidad distinta que es tener espacio para la pareja, (...), entonces va la Liz y se queda un rato con el Mati y nosotros salimos del trabajo y nos juntamos a tomar un café” (M.G., hombre, 36 años, psicólogo, hogar biparental, etapa de consolidación y salida, Providencia)

Cabe destacar que en estas parejas más jóvenes aparecen ciertos cambios en la distribución de las tareas domésticas. Son las parejas de cuarenta años y menos las más proclives a destacar que ha habido intentos por organizar de manera equitativa el trabajo del hogar, lo que se manifiesta especialmente los fines de semana, momento en el cual ambos miembros de la pareja se encuentran en el hogar. Sin embargo, tanto los hombres como las mujeres reconocen que son estas últimas quienes administran y organizan tales tareas, lo que conlleva su mayor responsabilidad al respecto.

“Más que nada por el tiempo, porque nosotros intentamos llevar nosotros, los dos solos la casa, los dos primeros meses de matrimonio, nos casamos en diciembre, enero y febrero son dos meses de vacaciones, hay otro tiempo y marzo, hasta marzo más o menos estuvimos los dos llevando la casa, pero llegó un minuto de que el fin de semana no te dan ganas de dedicarte a la casa” (G.U., mujer, 33 años, ingeniero en alimentos, etapa de pareja sin hijos, Providencia)

Pese a la valoración positiva, se entrevisté en los relatos la presencia de conflictos, relativos a la lentitud de estas transformaciones y la prevalencia de una concepción



machista sobre la domesticidad. Desde esta perspectiva, el servicio doméstico aparece claramente como un factor que permite sobrellevar los conflictos de género derivados de la integración de las mujeres, especialmente de estratos medios, al mercado laboral, y la menor responsabilidad masculina respecto de lo doméstico. La presencia de hijos/as, especialmente cuando estos son menores de 5 años y no existe la presencia de hermanos mayores, capaces de ser autovalentes en tareas domésticas menores, se transforma para las familias en una necesidad apremiante que es resuelta con la contratación de servicio doméstico y apoyo de redes familiares e institucionales. Se identifica dos medidas respecto de los niños y niñas: por una parte, un grupo privilegia la estancia de ellos en el hogar y, por ende, parte de las obligaciones laborales de las trabajadoras domésticas es el cuidado de estos; mientras otro segmento opta por matricularlos en salas cunas o jardines infantiles.

En esta dinámica de cuidado institucional, es clave la extensión de la jornada del jardín o sala cuna –lo más extensa posible–, de modo de coincidir con la jornada laboral de uno o ambos padres. De no ser así, los padres están obligados a buscar alternativas de cuidado complementarias con familiares o una trabajadora doméstica. Respecto de los apoyos familiares, estos son prestados exclusivamente por las mujeres de la familia extensa, lo cual reitera la fuerte división sexual de género que organiza las tareas domésticas y de cuidado.

“Porque tenemos niños y tenemos unos horarios de trabajo muy largos, los dos somos psiquiatras, trabajamos en lo mismo y nuestros horarios de trabajo son muy largos, (...) Y, generalmente, paro porque yo soy el encargado de ir a buscar a los niños al colegio (...), te fijas, entonces ahí tienes que estar con los niños en la casa, mi mujer trabaja menos que yo, pero también trabaja fundamentalmente en las tardes, entonces alguien tiene que estar con los enanos, esa es la razón principal” (J.T., hombre, 42 años, psiquiatra, hogar biparental, etapa de expansión y crecimiento, Providencia)

Al interrelacionar la necesidad de cuidados y las etapas del ciclo familiar, resultan dos tipos de familias las que se ven más presionadas. Por una parte los hogares con jefatura femenina, los cuales requieren de una trabajadora doméstica a lo largo de todo su ciclo, lo mismo que los hogares en etapa de crecimiento o expansión (hijos menores de 12 años y de 6 años). En ambos casos, la dimensión del *tiempo* es fuertemente destacada por los entrevistados, por lo que el servicio doméstico es una estrategia para distender la relación trabajo-familia, en un contexto de jornadas laborales extensas y con ambos integrantes de la pareja trabajando remuneradamente.



“Yo tuve a una señora casi 13 años, toda la época en que los niños eran chicos, entonces yo podía llegar con una amiga a almorzar, porque el almuerzo estaba funcionando y eso es muy importante (...) yo siempre tuve nana¹ porque yo no estaba, era mi reemplazante” (A.S., mujer 66 años, enfermera jubilada, jefa de hogar al momento de contratar servicio doméstico, etapa nido vacío, San Miguel)

“No hay mucho tiempo ganado, es como que yo cambié de rol, porque para yo poder darles un mejor estatus, una mejor educación a mis hijos, he tenido que yo salir a trabajar con mi esposo y dejar a una persona a cargo de mis hijos porque yo no me podía quedar con ellos”. (C.C., mujer, 37 años, comerciante, hogar biparental, etapa de expansión y crecimiento, Santiago)

“Claro, vuelvo a trabajar y teníamos el tema de los niños en realidad porque Diego tenía 11 años, claro y Pablo tenía 6, entonces pensamos en la posibilidad de que claro si yo trabajaba, teníamos que tener a alguien y eso fue lo que nos motivo a tener una persona (L.D., mujer, 39 años, secretaria, hogar biparental, etapa actual de consolidación y salida, Ñuñoa)

Aquellos hogares que pueden pagar el servicio en jornada completa, correspondieron a personas en cuyos hogares de origen siempre hubo este tipo de trabajadora asalariada, es decir, ellos mismos fueron criados con el soporte de una trabajadora doméstica. Aquí, el factor de clase parece más significativo para explicar la presencia de la trabajadora doméstica. Para ellos disponer de este servicio en la actualidad es una continuación de lo que ha ocurrido históricamente como familia, tanto desde el punto de vista de clase como de género, con una división sexual tradicional del trabajo.

“En realidad cuando era joven y me casé porque a mi marido no le gustaba que anduviera haciendo las cosas de la casa, entonces me casé y estuvo siempre una persona que tenía mi marido cuando era soltero” (V.B., mujer, 65 años, profesora jubilada, hogar biparental, etapa de nido vacío, Las Condes)

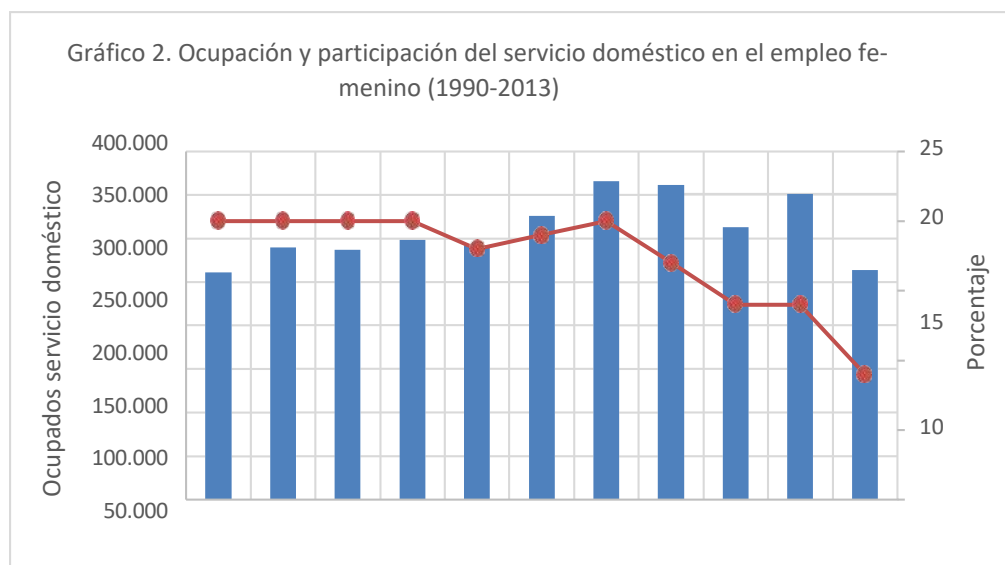
Sin embargo, también aparecen hogares que nunca habían contado con este servicio, resultando ser primera generación de empleadores. Estos últimos contratan exclusivamente bajo la modalidad puertas afuera o por días, manifestando, además, cierta culpa y pudor en contratar este tipo de servicios, lo cual incluso retardó la decisión al respecto. Estos hogares se autodefinen de estrato medio bajo y bajo, residen en la zona sur y poniente de la RMS, caracterizadas por albergar a los hogares más pobres de la RMS. En estos casos la importancia de brindar un buen trato y establecer una relación lo más cercana posible con la trabajadora doméstica, es una de las preocupaciones explícitas formuladas.



“Empezamos cuando yo estaba embarazada, bueno, antes cuando trabajábamos los dos, sin embarazo y sin hijos, repartíamos las tareas del hogar entre las tardes y el fin de semana (...) ya como al quinto mes ya no pude hacer nada, hacía el sábado y tenía que estar en cama sin moverme el domingo y ahí empezó a venir un familiar, a lavar, a planchar y a hacer el aseo profundo (...) de hecho si no lo hicimos antes [contratar a una trabajadora], a pesar de que perdíamos fines de semana enteros dedicándonos a las labores domésticas, por eso nosotros siempre dijimos de lunes a viernes, totalmente incómodo, porque igual no tienes la costumbre de que esté alguien sirviéndote (C.H., mujer, 38 años, profesora, hogar biparental, etapa inicio de familia, Pedro Aguirre Cerda).

Un elemento fundamental en la estrategia doméstica familiar, es la presencia de la abuela materna, ya sea para ser principal responsable del cuidado diario de niños y niñas o para suplir a la trabajadora cuando esta o la madre del menor están ausentes. Tal es su importancia, que cuando la abuela materna es de avanzada edad, fallece o la familia se traslada de domicilio lejos de ella, se vieron obligados a contratar a una trabajadora doméstica. Así, conforme los antecedentes, la esfera doméstica deviene es un espacio en conflicto. Las familias están viviendo un conjunto de problemáticas relativas a la desigualdad distribución de las tareas domésticas, en función del género, pero a las que se agrega en la actualidad, la creciente necesidad de cuidado de los hijos e hijas, en hogares monoparentales con jefatura femenina y biparentales con ambos integrantes de la pareja insertos en el mercado laboral. En este escenario de transformaciones que viven las familias, la resolución de los conflictos en los hogares descansa fundamentalmente en su capacidad económica y social, que no siempre resulta suficiente, además, de reforzar el carácter privado y casi siempre invisible del trabajo reproductivo

Gráfico 2. Ocupación y participación del servicio doméstico en el empleo femenino (1990-2013)





Fuente: Elaboración propia con base a CASEN 1990 - 2013.

La oferta del servicio doméstico en la Región Metropolitana de Santiago

Entre 1990 y el 2013, en el servicio doméstico se han desempeñado un poco más de 300.000 personas promedio, con presencia casi exclusiva de mujeres; sin embargo, como categoría ocupacional femenina muestra una tendencia a la baja, pasando de representar el 20% de la participación laboral femenina en 1990, a 9% en el 2013, como se muestra en el Gráfico 2.

Asimismo, una de sus características más significativas, se relaciona con el aumento de la modalidad puertas afuera, que pasó de un 72% para el país en el año 1990, a 78% en el 2000 y a un 94% en el 2013 (CASEN, para los años respectivos).

En cuanto a la experiencia de las trabajadoras, el análisis de las entrevistas permite afirmar que en las trayectorias de las trabajadoras se distingue tres momentos: i) primera etapa de inserción laboral; ii) de cambio de lugar de trabajo y de modalidad y iii) proyecto futuro: *no deseo este destino para mis hijas*.

Respecto de la primera etapa de inserción laboral, las trabajadoras reconocen la articulación de tres variables: ser mujer, pobre y migrante internacional, como factores que las presionaron para ingresar a este mercado laboral. La migración internacional es reconocida como uno de los elementos nuevos de este rubro.

La pobreza y el no acceso a la tierra, en el caso de una mujer mapuche, aparecen como los elementos más inmediatos. Entre las extranjeras se menciona que las dificultades socioeconómicas del país y/o las de la propia familia es la causa principal para buscar trabajo, incluso traspasando las fronteras nacionales.

Desde el punto de vista de género, algunas entrevistadas señalan que dado el machismo del padre, fueron obligadas a abandonar sus estudios, mientras se priorizó la continuación de estudios de los hermanos. Igualmente, la *alternativa* de incorporarse a esta ocupación ocurrió en el contexto de la familiaridad que conllevaba este tipo de ocupación con las tareas que ellas habitualmente realizaban en sus propios hogares, poniendo de manifiesto la *continuidad de los roles de género* socialmente asignados a las mujeres como un criterio de inserción laboral.



Otro factor de género alude a la *presencia de violencia intrafamiliar* (VIF en adelante) en algunos casos. En este sentido, las mujeres una vez que decidieron alejarse de quien ejercía el maltrato, se ven forzadas a insertarse laboralmente –si es que ya no lo habían hecho motivadas por la pobreza–, lo que se volvió más urgente cuando existían hijos/as dependientes de las mujeres.

No obstante los factores ya mencionados, uno de los componente más característico del total de informantes chilenas, ya sean de zonas urbanas o rurales, fue la existencia de un *patrón transgeneracional de trabajo doméstico asalariado*, con una madre y hermanas y en menor medida las primas, ejerciendo como tales. Esto difiere de lo ocurrido con las migrantes internacionales, las cuales sólo se desempeñan como trabajadoras domésticas una vez que llegaron a Chile, no existiendo antecedentes anteriores de servicio doméstico en sus familias. Respecto de las primeras experiencias laborales, la mayor parte de las informantes se inserta directamente en el servicio doméstico, constituyendo prácticamente el único rubro en el cual se desarrollan laboralmente. En estos casos, no es extraordinario que las primeras experiencias se desarrollen en hogares cercanos al domicilio de las trabajadoras, sin contrato y bajos ingresos. No obstante, estas instancias sirvieron de entrenamiento laboral y para conocer cómo funcionaba este mercado laboral, para luego migrar a Santiago, en el caso de mujeres rurales.

En aquellas que migraron hacia Santiago, se observa que la vivencia del desarraigo es un rasgo característico de su experiencia junto a la percepción de humillación. Las mujeres, en su mayoría, iniciaron su vida laboral en el servicio doméstico en la modalidad puertas adentro, lo que contribuyó a generar una mayor sensación de soledad y vulnerabilidad. Esta modalidad permitió abaratar costos de alimentación y alojamiento, cuando aún no se establecían las redes necesarias para una mayor autonomía socioeconómica en la ciudad.

La interacción diaria con los/as empleadores/as permitió, en opinión de las trabajadoras, el acceso a nuevas pautas de conductas, especialmente referidas al *trato y al comportarse*. La empleadora aparece como un referente legítimo como agente socializador.

Sin embargo, estos cambios individuales son, a su vez, parte de procesos más amplios. En esta perspectiva una de las transformaciones identificadas por las trabajadoras se relaciona con *mayores derechos conquistados*. El papel del Estado en esta perspectiva



resulta clave, pues se menciona reiteradamente el rol de la Inspección del Trabajo, al cual se acude en caso de conflictos laborales.

Una segunda transformación de carácter general se refiere a la *composición étnica del servicio doméstico*. Al respecto, las trabajadoras insisten en que cada vez se observan menos mujeres jóvenes de origen mapuche o de zonas rurales como trabajadoras domésticas y, en cambio, se han integrado las mujeres peruanas, especialmente en la modalidad de puertas adentro.

Como segunda etapa en las trayectorias laborales, se identifica el cambio de lugar de trabajo y de modalidad, al pasar de puertas adentro a puertas afuera. En esta fase, las redes juegan un papel fundamental a la hora de buscar nuevos puestos de trabajo, permitiendo el acceso no sólo a información sobre ofertas, sino también sobre las condiciones laborales ofrecidas y derechos laborales. En la medida que las trabajadoras obtuvieron mayor información, pudieron comparar y evaluar su propia posición. Estas redes pueden incluir el entorno familiar, el contacto con otras trabajadoras domésticas y, asimismo, instituciones como la Inspección del Trabajo.

Cabe hacer mención al hecho de trabajar en hogares del mismo barrio de la trabajadora. Se observó que esto puede también ocurrir cuando la trabajadora presenta dificultades de salud, alguna discapacidad o, como en el caso de una trabajadora transgénero entrevistada. Todas ellas insistieron que no tenían posibilidad de laborar en hogares de sectores acomodados, dado la discriminación de la cual serían objeto, por lo que su experiencia se desarrolla en hogares más pobres, en donde si bien les pagaban menos, eran recibidas y bien tratadas. Desde una mirada crítica, esto también puede conllevar condiciones de mayor precariedad para la trabajadora.

Por otro lado, el ciclo familiar del hogar de la trabajadora es clave para cambiar de modalidad. La presencia de hijos/as presiona para trasladarse desde la condición de “puertas adentro” a “puertas afuera” cuando hay una pareja que genere ingresos; de no existir esta, las trabajadoras pueden continuar ejerciendo en la modalidad puertas adentro y dejar a sus hijos/as, incluso siendo muy pequeños, a cargo de la abuela materna o hermanas. De no contar con tal apoyo familiar, inclusive se puede buscar y/o aceptar la posibilidad de trabajar junto al hijo/a, lo que ocurre en casos excepcionales.

De manera similar a lo ocurrido con el resto de la fuerza laboral femenina, el inicio de la convivencia de pareja junto a la presencia de hijos/as son factores que presionan a la



salida del mercado laboral. No obstante, cuando la relación de pareja se quiebra, estas trabajadoras regresan rápidamente al servicio doméstico, en cualquiera de las dos modalidades.

En tal sentido, el proceso de reinserción laboral no está exento de conflictos al interior de los hogares de las trabajadoras, pues deben reorganizar la vida doméstica de modo que esta siga funcionando en “*su ausencia*”, lo que expresa la fuerte presión que soportan desde el punto de vista de las relaciones de género.

Para evitar conflictos con la pareja o *desatender* a su propia familia, las trabajadoras siguen tres estrategias: i) realizar una doble jornada laboral, realizando las tareas domésticas de su hogar antes de partir a su lugar de trabajo o a su regreso; ii) traspasar total o parcialmente estos deberes a otra mujer de la familia o iii), contratar a otra trabajadora doméstica por día. Esto última resulta en un hallazgo, que muestra que uno de los eslabones que conforman la demanda y oferta de este mercado laboral está constituido por *trabajadoras domésticas por día*, que laboran para pares que se desempeñan en jornada completa.

Pese a las transformaciones identificadas, aún persiste una imagen de subvaloración de esta ocupación y que marca la experiencia laboral de estas mujeres. No es extraño que ellas se detengan para evaluar su trayectoria y mencionar que, no obstante logros alcanzados por medio de su trabajo, a varias de ellas les hubiese gustado dedicarse a otra actividad.

Por último, al proyectar su trayectoria, se identifica una tercera etapa, en la cual se vislumbra que las esperanzas de las trabajadoras por alcanzar mejores condiciones de vida y cierta movilidad social, están relacionadas fundamentalmente con mejorar las actuales condiciones de vida de sus hijos/as y en proveer un mejor futuro a estos/as, lo que puede involucrar los esfuerzos que sean necesarios, incluso mantenerse en un empleo como el servicio doméstico, que sistemáticamente es visto como poco o nada deseable. Prueba de esto último es que las informantes no dudan en plantear que no les gustaría que sus hijas/os trabajasen en este oficio.

En síntesis, el análisis de las trayectorias laborales pone en evidencia que el trabajo es un producto histórico. No sólo porque quienes componen este segmento ocupacional han cambiado a lo largo de los años, sino también porque la manera de concebir la relación empleador/a-trabajadora se ha modificado paulatinamente, de la mano de



cambios en la legislación laboral. No obstante, las transformaciones ocurren lentamente y persisten patrones de género y desigualdad socioeconómica, que presionan a ciertas mujeres a ingresar al mercado del servicio doméstico.

Reflexiones Finales

El análisis demuestra que los hogares se enfrentan a una serie de transformaciones en el orden demográfico, cambios socio-económicos y culturales. Sin embargo, los códigos más conservadores relativos a la división sexual del trabajo no desaparecen por completo. Es en esta encrucijada, donde conviven viejas y nuevas pautas de organización y convivencia familiar, la que configura el contexto de demanda del servicio doméstico, el cual aparece como mecanismo de respuesta a conflictos de diferente naturaleza.

Pese a que se observa una diversidad de arreglos familiares, un elemento compartido es el carácter profundamente privado con que es entendida y vivida esta esfera. Son los recursos materiales, sociales y personales los que son puestos en juego por los hogares para intentar responder las exigencias de su reproducción cotidiana, lo que conlleva que sólo algunos hogares logran articular los ámbitos productivos y reproductivos de mejor forma. Esto demuestra la desigualdad que permea la vida doméstica y familiar.

Se constató que el servicio doméstico aparece como una estrategia de los hogares para hacer frente a un proceso de re-definición y cuestionamiento de la mujer- empleadora como cuidadora principal y fuerza laboral secundaria, lo que a su vez tensiona la distribución de tiempo y de los roles de género en los hogares.

Desde la perspectiva de las trabajadoras, sus trayectorias laborales dan cuenta de la permanencia de factores de clase, relativos a la pobreza o el escaso acceso a la tierra, como factores que las presionan a ingresar al servicio doméstico. La incorporación de migrantes internacionales a la modalidad de *puertas adentro* aparece como cambio principal en la composición étnica de este mercado laboral. Los resultados compartidos dejan en evidencia el supuesto sobre el cual funcionamos como sociedad, relativo a que, tanto las mujeres como los hombres, son reconocidos fundamentalmente como unidades productivas individuales y aisladas. Esto explica que la solución de las tensiones entre trabajo pagado y no pagado, sea resuelto de manera privada.

Notas



¹ *Nana* es un chilenismo utilizado para nombrar a las trabajadoras domésticas asalariadas.

Referencias

Arriagada, Irma. (2005). Transformaciones sociales y demográficas de las familias latinoamericanas. En Ximena Valdés y Teresa Valdés (Eds.), *Familia y vida privada ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?* (pp. 17-40). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Banco Mundial. Datos Chile (2019). Disponible en <https://bit.ly/3dmqsPR> (revisado, noviembre 23 de 2019).

Barbieri, Teresita. (2005) Notas para el estudio del trabajo de las mujeres: El problema del trabajo doméstico. En D. Rodríguez & J. Cooper (Comp.), *El debate sobre el trabajo doméstico* (pp.109-120). México: UNAM.

Benería, Lourdes. (2005). El debate inconcluso sobre el Trabajo no remunerado. Em D. Rodríguez & J. Cooper (Comp.), *El debate sobre el trabajo doméstico* (pp.53-89). México: UNAM.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Ed.). (2010) *¿Qué es estado para la igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Connelly, M. Patricia; Murray, Tania; MacDonald, Martha & Parpart, Jane. (2000) *Feminism and Development: Theoretical Perspectives*. En J. Parpart; M. P. Connelly& V.E. Barriteau (Eds.), *Theoretical Perspectives on Gender and Development* (pp. 51-159). Ottawa: International Development Research Centre.

Goldsmith, Mary. (2005). Análisis histórico y contemporáneo del trabajo doméstico. En D. Rodríguez & J. Cooper (Comp.), *El debate sobre el trabajo doméstico* (pp.121-174). México: UNAM

Herrera, M. Soledad; Salinas, Viviana & Valenzuela, Eduardo (2011). Familia, pobreza y bienestar en Chile: un análisis empírico de las relaciones entre estructura familiar y bienestar. Disponible en <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp->



content/uploads/2015/02/familia-pobreza-y-bienestar-en-chile.pdf (revisado, noviembre 2 de 2019)

Hochschild, Arlie Russell. (2003). Love and Gold. En B. Ehrenreich & A.R. Hochschild (Eds.), *Global Woman. Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy* (pp 15-30). New York: Metropolitan Books.

Hondagneu-Sotelo, Pierrette. (2001). *Doméstica: Immigrant Workers Cleaning and Caring in the Shadows of Affluence*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

INE (2016). Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo. Documento de Principales Resultados ENUT 2015. Disponible en <https://bit.ly/34R9vcf> (revisado, octubre 26, de 2019).

INE (2017) Resultados del Censo 2017. Disponible en <http://resultados.censo2017.cl/> (revisado, noviembre 23, de 2019)

Jelin, Elizabeth. (2005). La familia en la Argentina: Modernidad, crisis económica y acción política. En X. Valdés y T. Valdés (Eds.), *Familia y vida privada ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?* (pp. 41-76). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Observatorio Logístico (2017). Estadísticas socioeconómicas. Disponible en <https://bit.ly/2GI4vPI>. (revisado, octubre 24, de 2019)

Parella, Sònia. (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.

Sassen, Saskia. (2003). Global Cities and Survival Circuits. En B. Ehrenreich & A. R. Hochschild, (Eds.), *Global Woman. Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy* (pp. 254-274). New York: Metropolitan Books.

Todaro, Rosalba (2004). Ampliar la mirada: trabajo y reproducción social. En R. Todaro, & S. Yáñez (Eds), *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* (pp.15-32). Santiago: CEM.

Valdés, Ximena; Caro, Pamela; Saavedra, Rosa; Godoy, Carmen Gloria; Rioja, Tania; Raymond, Emille. (2005). Entre la reinención y la tradición selectiva: familia, conyugalidad, parentalidad y sujeto en Santiago de Chile. En X. Valdés & T. Valdés (Eds.), *Familia y vida privada ¿transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?* (pp.163-213). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.



Valdés, Ximena. (2007). Notas sobre la metamorfosis de la familia en Chile. Disponible en

<https://bit.ly/3dmZqYu> (revisado, septiembre 23, de 2019)

Valenzuela, Eduardo & Herrera, M. Soledad. (2006). Tiempo, trabajo y familia. En J.S.Valenzuela; E.Tironi & T.R.Scully (Eds.), *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile* (pp. 265-288). Chile: Taurus.

Base de datos

Ministerio de Desarrollo Social. 1990 -2013. Encuesta CASEN.



As desigualdades de gênero e raça expressas no trabalho associado: Uma análise no campo da economia solidária.

Eliene Gomes dos Anjos

Manuela Salau Brasil

Resumo

A situação do trabalho nas iniciativas da economia solidária aponta que suas modalidades são alternativas para segmentos incluídos parcialmente no assalariamento. O que torna mais crítico este quadro é a constatação que o perfil desses trabalhadores evidencia um quadro de exclusão histórica da proteção social, pois os que optam pelo trabalho associado já estiveram inseridos no trabalho precário, como é o caso dos homens negros e das mulheres negras. Apesar das controvérsias, os empreendimentos econômicos solidários (EES) surgem por iniciativas dos associados ou organizações de fomento, caracterizando-se pelos modelos autogestionários, práticas econômicas populares e a defesa coletiva de interesses e aspirações. Esta comunicação retrata o perfil dos que trabalham de forma remunerada nesses empreendimentos para inferir a repercussão da economia solidária nas condições de vida. Para alcançar os objetivos propostos, manuseamos um banco de dados composto por 496 sócios que participaram de uma pesquisa amostral promovida pelo Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – SIES, em 2013. Os resultados apontam desvantagens para as mulheres negras, mais do que os homens negros, em uma modalidade de trabalho que ainda está muito distante de assegurar os direitos laborais e alterar as assimetrias que historicamente compõem o mundo do trabalho na realidade brasileira, principalmente no que se refere às questões de gênero e raça.

Palavras chave

Trabalho Associado; Gênero; Raça; Economia Solidária; Desigualdades.

Introdução

Os empreendimentos econômicos solidários (EES) representam uma alternativa de trabalho para diversos segmentos que foram incluídos parcialmente no assalariamento formal e que vivenciam processos de exclusão (Anjos, 2016). Esse quadro é resultante da seletividade do mercado de trabalho brasileiro que nunca conseguiu generalizar o emprego formal para o conjunto da população economicamente ativa (PEA); pelo contrário, criou-se no país um mercado altamente flexível, com situações distintas, desiguais e, em grande medida, precárias. Mesmo no auge da industrialização, no período de 1940



a 1980, não havia suficiente oferta de empregos para absorver toda a PEA (Barreto, 2005).

Nesse contexto, o trabalho associado aproxima-se do precário porque termina sendo incerto, ocasional, além de não contar com a proteção social. Por outro lado, esse trabalho assume um sentido emancipatório, uma vez que os/as trabalhadores/as gerem coletivamente o empreendimento e apropriam-se dos seus resultados. São essas práticas que, na análise de Anjos (2016), contribuem para a coesão e, conseqüentemente, para a permanência nessas iniciativas. Ademais, a organização coletiva, que é *lócus* de luta pela sobrevivência devido aos vínculos que estabelece, constitui-se em espaços de formação e conscientização da realidade enfrentada, impulsionando alterações nas relações de dominação em diversas frentes.

Diante dos fatos expostos, nesse estudo, indaga-se em que medida a inserção no trabalho associado no campo da economia solidária está contribuindo para alterar as desvantagens históricas enfrentadas pelas mulheres, negras e não negras, presentes em outras modalidades de trabalho. Com essa problemática, buscamos retratar o perfil dos/as que trabalham de forma remunerada nesses empreendimentos para inferir a repercussão da economia solidária nas suas condições de vida. Ademais, analisamos as condições do trabalho associado, entrelaçando as questões de gênero e raça, para visibilizar a situação das mulheres, principalmente as negras, de modo a identificar continuidades ou descontinuidades nessas formas de desigualdades.

Fundamentação do problema

A coexistência de formas de trabalho assalariadas e regulamentadas com outras formas, nas quais o trabalhador é o dono dos seus meios de produção, impulsionam um debate acirrado sobre a possibilidade da constituição de um trabalho não subordinado, fruto de escolhas racionais num mundo do trabalho complexo, heterogêneo e fragmentado. Parte da literatura especializada nessas formas de trabalho, caracterizadas como atípicas ao capitalismo, apresenta-as como precárias. O trabalho nos empreendimentos de economia solidária seria uma dessas formas, pois apresenta elementos emancipatórios e, ao mesmo tempo, de precarização.

Neste contexto, evidencia-se um intenso processo de precarização e flexibilização do trabalho e, por conseguinte, a diversificação das formas de trabalho que, na maior parte dos casos, é precária. O trabalho associado, aquele caracterizado pela autonomia do



trabalho em relação ao capital, é uma dessas formas. A sua propagação está relacionada às profundas transformações ocorridas no modo de produção capitalista e na organização do mercado de trabalho. Por isso, não está isento das contradições inerentes às alternativas adotadas pelos/as trabalhadores/as que não estão inseridos/as integralmente no assalariamento formal.

O trabalho associado, conceituado por Anjos (2016), é uma atividade econômica produtiva ou de prestação de serviços, desenvolvida por uma pluralidade de pessoas que coordenam suas capacidades em comum, alterando, em princípio, a relação contraditória do capital e trabalho, pois destinam ambos os meios a um mesmo fim produtivo e retributivo, ao constituir, de forma intrínseca a essa modalidade de trabalho, a dupla condição de sócio/a e trabalhador/a. Essa experiência permitiria a criação de uma sociabilidade na qual as diversas formas de desigualdades tenderiam a ser superadas, no entanto, Anjos, Silva e Pereira (2018) afirmam que uma análise interseccional demonstra a persistência da segmentação ocupacional por gênero e raça presente nas modalidades formais do trabalho também no associado.

Para Abramo (2006), essa segmentação exerce uma forte influência sobre os rendimentos e demais indicadores de qualidade de emprego de homens e mulheres, negros e não negros. Ela mostra que uma grande proporção da ocupação feminina se agrupa nos setores mais precários (trabalhadores por conta própria, com exceção dos profissionais e técnicos; serviços domésticos; e ocupados sem remuneração), e que essas ocupações são significativas no total do emprego no Brasil.

Por sua vez, Coraggio (2007) analisa as formas de trabalho na economia popular e depreende outra lógica, irredutível ao primado utilitarista da economia de mercado capitalista. Para ele, o trabalho associado nas cooperativas e em outras organizações produtivas da economia social e da economia solidária permitiria a reelaboração do próprio conceito de trabalho. Esse trabalho não seria mais alienante, nem desumanizador; pelo contrário, pois permitiria a constituição de valores éticos, como a cooperação entre iguais para proveito do bem comum.

Possibilitar a realização social de outro trabalho, enquanto capacidade subjetiva dos trabalhadores associados e autogestionários, implica uma mudança cultural, não apenas das valorações acerca de trabalho independente de patrões, mas dos comportamentos dos cidadãos no mercado, orientados pela reprodução da sua vida imediata. (Coraggio, 2009, p. 124).



A mudança cultural atribuída por Coraggio às práticas de trabalho distintas das impostas pelo mercado permitiria a reprodução ampliada da vida, no entanto, teríamos que problematizar que mudanças são essas. Se o trabalho no interior dessas experiências não se limita aos aspectos instrumentais, conforme Coraggio, teríamos que apreender nessas experiências a superação de outros processos de subordinação como o poder exercido pelos homens sobre as mulheres e a situação de racismo enfrentada pela população negra. Será possível que o projeto em construção de outra sociedade está sendo forjado para superar as desigualdades de gênero e raça?

Esse questionamento tem procedência porque as experiências da economia social e da economia solidária, quando analisadas pelas perspectivas críticas, apresentam-se com potencial de superar formas históricas de desigualdades. Por outro lado, Abramo (2006) aponta que as diversas formas de discriminação estão relacionadas aos fenômenos de exclusão social que originam e reproduzem a pobreza. Elas são responsáveis pela superposição de diversos tipos de vulnerabilidades e barreiras adicionais para que as pessoas e grupos discriminados possam superar a pobreza e ter acesso ao trabalho decente.

As pesquisas realizadas por Anjos (2016) entre os/as trabalhadores/as associados/as nos empreendimentos de economia solidária, na Bahia, no Brasil, concluem que as iniciativas de geração de trabalho e renda destinam-se à população negra, especialmente às mulheres negras. População essa cujas chances de ingresso e permanência em empregos formais, qualificados e seguros são mínimas, não sendo, portanto, esse o parâmetro para avaliar a situação laboral daqueles/as que atuam nas iniciativas da economia solidária, mas as formas reais de trabalho antes praticadas.

O retrato das desigualdades de gênero e raça, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a ONU Mulheres e a Secretaria de Políticas Públicas (SPM), apresenta indicadores que permitem analisar a persistência dessas desigualdades para o período de 1995 a 2015. No que tange à taxa de desocupação das pessoas com 16 anos ou mais de idade, por sexo e segundo a cor/raça no Brasil, no ano de 2015, os homens brancos apresentam 6,8%, enquanto os homens negros têm 8,5%. Já as mulheres brancas têm 9,6% e, com a taxa mais elevada, as mulheres negras com 13,3%.

A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), referente a 2016, realizada pelo Dieese (2017) constou que as mulheres negras em todas as regiões metropolitanas pesquisadas



convivem com as maiores taxas de desemprego. Vale ressaltar que esse estudo demonstrou que em Salvador e Fortaleza a desigualdade de gênero supera a racial, pois as taxas de desemprego das mulheres não negras são superiores às dos homens negros. No entanto, no cômputo geral, o Dieese afirma que a população negra continua sobrerrepresentada entre os desempregados em todas as regiões pesquisadas.

Os dados evidenciados pelo Dieese (2017) demonstram que as mulheres negras e não negras foram as mais atingidas pelo desemprego em 2016 na região metropolitana de Salvador. No Distrito Federal, a taxa de desemprego das mulheres negras (20%) e de não negras (17,2%). Em Fortaleza, mulheres negras (14,3%) e não negras (13,1%). Em Porto Alegre, mulheres negras (16,6%) e não negras (10,4%). Em São Paulo, mulheres negras (20,9%) e não negras (16,6%), já em Salvador, mulheres negras (26,2%) e não negras (23,6%). Ao constatar maiores percentuais das taxas de desemprego entre as mulheres, especialmente as negras, torna-se plausível sustentar a tese que a inserção de determinados segmentos às modalidades econômicas solidárias dá-se pela inclusão parcial no assalariamento formal. Posto isto, cabe verificar se essa inserção reproduz a segmentação ocupacional por gênero e raça também no trabalho associado.

Metodologia

Para atingir os objetivos propostos, utilizamos a base de dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) de um levantamento realizado em 2013 com os sócios e as sócias dos empreendimentos solidários. O questionário aplicado teve como objetivo levantar informações sobre as/os sócias/os dos empreendimentos, incluindo aspectos como trabalho, situação econômica e participação social e política.

A base de dados utilizada para caracterizar o perfil dos/as sócios/as que declararam ser o trabalho remunerado a principal atividade econômica do empreendimento, foi constituída a partir de 496 entrevistados/as, em todas as regiões do país. No Nordeste há sócios/as na Bahia, Alagoas, Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte; o Norte é representado pelo Pará e Tocantins; no Sudeste, participaram da amostra os estados de Minas Gerais e São Paulo; no Centro Oeste, estão Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal; já na região Sul, todos os estados foram incluídos na pesquisa.

Sendo assim, foi feito um estudo quantitativo, através do programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), selecionando algumas variáveis com o intuito de correlacionar os atributos de gênero e raça à situação do trabalho dos/as associados/as.



Resultados e discussões

A intenção com essa análise, vale ressaltar, não é generalizá-la à totalidade dos/as trabalhadores/as associados/as do campo da economia solidária, mas, primordialmente, desvelar a situação de trabalho desses/as associados/as, correlacionando-a aos atributos, de gênero e raça, que somados contribuem para explicar a vulnerabilidade socioeconômica de segmentos com baixa qualificação profissional.

Dos 496 trabalhadores/as que constituíram a população analisada, 56,7% são mulheres, restando 43,3% de homens. As faixas etárias que envolvem um número maior de trabalhadores/as são de 41 a 50 anos, com 24,4%; seguido do interstício de 31 a 40 anos, com 20%, os/as que têm 21 a 30 anos somaram 19%; e os/as de 51 a 60 anos representam 18,6%. As mulheres estão em maior número na faixa de 41 a 50 anos, além de ser o intervalo com mais filhos, com 85% delas; já os homens têm presença destacada entre 21 a 30 anos. As diferenças de representação numérica nas faixas etárias segundo o sexo demonstram que os homens mais jovens encontram nos EES uma alternativa para o trabalho remunerado, enquanto que para as mulheres essa realidade atinge as mais adultas. Outro dado importante para dimensionar a situação das mulheres, refere-se à quantidade dos/as filhos/as, pois em todas as faixas etárias elas têm um número maior de filhos/as do que os homens. Quanto à representação racial, 95,6% responderam a indagação sobre a sua cor ou raça. Agrupando as respostas com base nos estudos raciais que categorizam pretos e pardos como um único grupo racial, destacamos na Tabela 1 as respostas da autoidentificação dos entrevistados com percentuais majoritários.

Raça/Cor	Frequência	Porcentagem válida
Branco	174	38,0
Negro/ Pardo	284	62,0
Total	458	100
Outra resposta	38	
Total geral	496	

Tabela 1 . Perfil Étnico do/a Trabalhador/a Associado/a

Fonte SIES (2013).

No perfil étnico há uma predominância da população negra entre aqueles que se associam para gerar trabalho e renda. É ela também que tem maior quantidade de filhos/as quando comparada com o agrupamento dos/as brancos/as.



Analisar a categoria ocupacional contribui para dimensionar as condições sociais dos/as trabalhadores/as associados/as da economia solidária, pois majoritariamente são constituídos pelos/as agricultores/as familiares, 28,2%; seguidos/as pelos/as catadores/as de materiais reciclados, 26,1%; os artesãos e as artesãs representam 10,4%; os/as trabalhadores/as autônomos/as, 8,1% e os/as técnicos/as ou profissionais de nível superior, 4,0%. Esses dados revelam a importância do trabalho remunerado para a agricultura familiar que constitui seus rendimentos de fontes diversas, por outro lado, expressam indícios da vulnerabilidade dos que se associam para trabalho e renda nos EES, como é o caso dos catadores.

Em relação à localização da população, demonstrada no Gráfico 1, faz-se necessário algumas ponderações pelas concepções polissêmicas sobre o rural e o urbano.

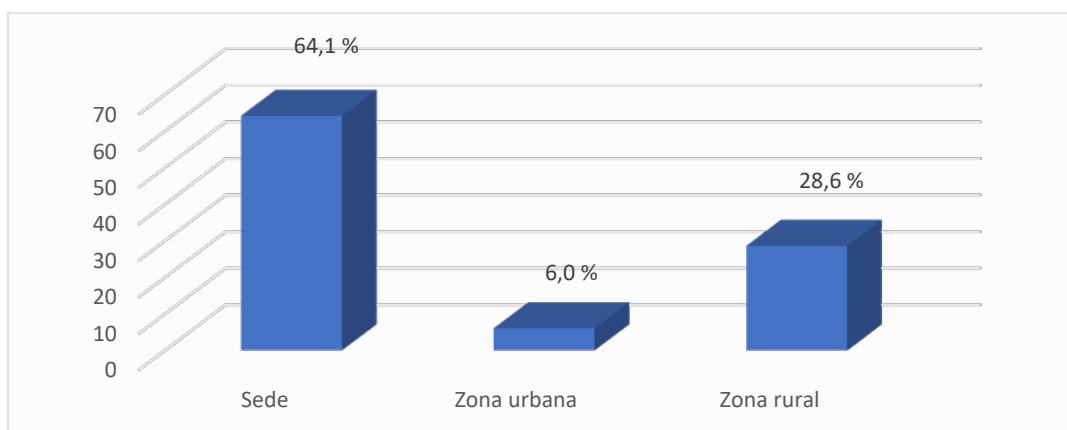


Gráfico 1. Área de localização domiciliar das/os entrevistadas/os

Fonte SIES (2013)

Ao analisarmos a área de localização domiciliar, é importante considerar os limites tênues que separam o rural e o urbano no contexto brasileiro. Em geral, os domicílios situados em torno da sede municipal são classificados como urbanos; e o restante é compreendido como zona rural. Nessa perspectiva, o rural seria nada mais do que um “resíduo”, como destaca Veiga (2001). A própria definição entre rural e urbano no Brasil, na visão desse autor, torna o país crescentemente urbanizado, embora muitos municípios tenham características predominantemente rurais. Conforme Veiga (2001), essa visão de urbanização é acompanhada de uma concepção limitada sobre o rural, que se restringe ao agrícola (mero local de produção de alimentos para os centros urbanos). Nesse sentido, tem crescido o debate em torno da noção de ruralidades que envolve uma visão mais ampla sobre o rural e sua relação com o espaço urbano.



De acordo com os dados, podemos inferir que 34,6% dos entrevistados residem na zona rural; e 64,1%, na zona urbana. Contudo, apesar da aparentemente predominância do espaço urbano, uma análise mais detalhada da localização dos domicílios poderia revelar uma dimensão rural mais ampla, que se expressa, inclusive, nas ocupações exercidas pelos/as sócios/as com destacada presença da agricultura familiar.

Como já apontado anteriormente, os/as trabalhadores/as inseridos/as nos EES têm uma trajetória ocupacional marcada pela precariedade. Essa análise é corroborada quando analisamos a principal ocupação que foi exercida antes de se associar ao empreendimento que foi selecionado para participar da pesquisa. Dos/as 496 entrevistados/as, 280 responderam sobre essa indagação, as ocupações com percentuais mais expressivos foram: produtores/as agrícolas polivalentes (17,1%), catadores/as de matérias recicláveis (15,0%), trabalhador/a volante da agricultura (6,5%), empregado/a doméstico/a diarista (4,64%), faxineiro/a (4,64%), empregado/a doméstico/a nos serviços gerais (3,93%).

Na análise da ocupação principal, podemos considerar que 26,1% das ocupações exercidas estão relacionadas com atividades no espaço rural. Em geral, o/a agricultor/a tende a exercer múltiplas atividades (agrícolas e não agrícolas), como uma estratégia de sobrevivência e de garantia de reprodução da família. A participação nos EES tem sido também uma das principais estratégias utilizadas pelos/a agricultores/as para a produção e, principalmente, a comercialização dos seus produtos, viabilizando a sua inserção nos mercados. Por outro lado, revelam também que as ocupações que têm presença majoritária das mulheres negras estão apontadas (13,2%), demonstrando a persistência da falta de proteção social que caracteriza esse agrupamento.

Ainda sobre as condições pretéritas de trabalho, 11,7% dos/as trabalhadores/as brancos/as afirmaram que já ficaram sem trabalho ou renda poucas vezes ou por pouco tempo, já os/as negros/as que vivenciaram situação idêntica atingiram 21,2%. Outros 7,0% de brancos/as enfrentaram muitas vezes ou por muito tempo a falta de trabalho ou renda, contra 12,3% de negros/as.

O quadro descrito indica que o desemprego permeou as experiências dos/as trabalhadores/as associados/as. Esta premissa encontra sustentação nas motivações para estarem participando de um EES. Da população pesquisada, 303 apontaram o desemprego como causa, sendo que, dentre eles, 42,6% foram homens e 57,4%, mulheres. Esse quadro, além de demonstrar os percalços vivenciados pela situação constante de



desemprego pelos/as trabalhadores/as associados/as, seja no espaço urbano ou no rural, explicita que o gênero é uma categoria que evidencia esse processo de desigualdade.

O cruzamento das variáveis sexo e raça com o desemprego por faixa etária, como motivador para entrar no EES, explicita a importância dos atributos pessoais para a segmentação ocupacional, como está demonstrado na Tabela 2.

Sexo/raça	Faixa etária					Total geral
	Até20	21a30	31a40	41a50	Acima51	
Feminino	0,53%	6,79%	10,86%	12,22%	15,23%	45,63%
Branco	0,23%	1,96%	3,58%	4,49%	6,33%	16,59%
Sim	0,04%	1,36%	2,30%	2,26%	2,41%	8,37%
Negro	0,30%	4,83%	7,28%	7,73%	8,90%	29,03%
Sim	0,11%	3,43%	5,35%	5,17%	5,39%	19,46%
Masculino	0,83%	5,54%	10,26%	14,89%	22,85%	54,37%
Branco	0,34%	2,04%	4,00%	6,83%	10,26%	23,45%
Sim	0,11%	0,79%	1,47%	2,56%	2,64%	7,58%
Negro	0,49%	3,51%	6,26%	8,07%	12,59%	30,92%
Sim	0,23%	2,04%	3,81%	4,79%	6,11%	16,97%
Total geral	1,36%	12,33%	21,12%	27,11%	38,08%	100,00%

Tabela 2 . Desemprego como motivo de inserção dos sócios segundo o gênero, raça e idade

Fonte SIES (2013).

Observa-se que, em todas as faixas etárias, as mulheres negras e homens negros estão com índices superiores em relação às mulheres e homens da raça branca. Vale a ressalva que são as mulheres negras que mais apresentam os EES como alternativa ao desemprego com percentual mais expressivo, 19,46%. O perfil etário também revela que o trabalho associado nas iniciativas da economia solidária se destina mais aos trabalhadores e as trabalhadoras adultos/as, homens e mulheres com mais de 30 anos.

Escrutinando as estatísticas reveladas na Tabela 2, observa-se o quanto o desemprego está mais presente na vida dos/as e trabalhadores/as negros/as que se associaram do que seus congêneres brancos. Dos casos que possibilitaram o cruzamento entre as variáveis, 45,63% correspondem às mulheres, das quais, 16,59% são mulheres brancas, entre elas 8,37% estavam desempregadas, o que representa 50,45% desse subconjunto. As mulheres negras representam 29,03%, das quais 19,46% estavam desempregadas, o que abrange 67,03% dessa coletividade. Essas estatísticas corroboram a



posição das feministas negras ao defenderem que a questão da cor singulariza mulheres negras e não negras, por isso a importância da abordagem interseccional para captar distintas realidades.

Quanto aos homens, observa-se que representam 54,37%, dos associados, dos quais 23,45% são brancos e, dentre esses, 7,58% estavam desempregados, o que resultaria em 32,32% desse subconjunto, percentual significativamente mais baixo em relação às mulheres brancas. Já os homens negros que representam 30,92%, dos quais 16,97% não tinham emprego, representa 54,88% desse agrupamento, percentual maior do que o conjunto das mulheres brancas, mas menor em comparação com as mulheres negras. Esse escrutínio demonstra que os EES respondem à situação do desemprego mais para a população negra, com participação maior das negras em relação aos demais grupos raciais, explicitando a situação de desvantagem das mulheres negras no mercado de trabalho.

No que se refere à previdência social, 58,9% responderam que não estão vinculados/as ou não contribuem, apenas 14,7% afirmaram contribuir individualmente, como associado/as de um EES. Essa variável já é suficiente para demonstrar a vulnerabilidade daqueles/as que estão no trabalho associado, no entanto, a constatação que somente 12,5% afirmaram que dispõe de licença maternidade ou paternidade evidencia os limites que o trabalho associado terá de superar para se afastar do trabalho precário.

As ocupações remuneradas nos EES mais citadas estão relacionadas à gestão financeiro-contábil, setor de produção de alimentos, indústria de transformação, agropecuária, catador de material reciclado, prestação de serviços a terceiros e artesanatos. Para esses/as trabalhadores/as, as atividades desempenhadas no EES são permanentes para 80,4%, sendo temporária para apenas 8,7%. A jornada de trabalho é flexível, embora 54,3% afirmem que trabalham de 32 a 50 horas semanais.

Por fim, analisamos as formas de remuneração praticadas nos EES, ainda que não impere uma única forma de pagamento em um mesmo empreendimento, como está demonstrado na Tabela 3.

Formas	Frequência	%
--------	------------	---



Remuneração fixa ou proporcional à jornada de trabalho	244	49,2
Por produção ou comissão (peças, vendas, etc.)	215	43,3
Retirada proporcional ao faturamento ou às sobras do EES	70	14,2
Por tarefa ou empreitada (serviços, atendimentos, etc.)	68	13,8
Pelo consumo de produtos do trabalho (autoconsumo)	56	11,4
Em benefícios (moradia, alimentação, treinamento, etc.)	49	9,9
Gratificações ou comissões adicionais	10	2,0
Outra forma de remuneração	3	0,6

Tabela 3 . Formas de Remuneração pelo Trabalho Associado

Fonte SIES/QSES, 2013.

O fato da remuneração fixa ser uma opção de resposta juntamente com a possibilidade do pagamento proporcional às horas trabalhadas não nos permite afirmar se, pelo menos nesse quesito, a insegurança quanto ao valor que será auferido mensalmente está superada. Por outro lado, o pagamento por produção é significativo para a população analisada, 43,3%. As diversas formas de remunerar expressas pela Tabela 3 demonstram a heterogeneidade de práticas dos empreendimentos do trabalho associado, inclusive porque os sujeitos dessas experiências têm diversas maneiras de compor a renda familiar. Essa premissa pode ser sustentada quando observamos que 11,4% são remunerados pelo autoconsumo e 9,9% pelos benefícios oriundos do dispêndio da força de trabalho.

O perfil revelado pelos dados estatísticos dos trabalhadores associados – homens e mulheres, negros e não negros – evidenciou que não há ruptura com as desigualdades de gênero e raça nas iniciativas da economia solidária. O que constatamos é que há desigualdades entre os desiguais. Essa premissa torna-se mais evidente quando 60,4% da população negra, contra 34,9% da branca, afirmam que a remuneração obtida no EES é a sua principal fonte de renda. Esse dado, agregado a análise realizada, sugere que para a maioria dos/as trabalhadores/as brancos/as a renda auferida é complementar a outra atividade. Diferentemente para a maioria dos/as negros/as que aponta ser a renda do EES sua receita principal. A renda obtida nos EES também tem importância distintas para homens e mulheres. Ela tem primazia nos rendimentos para 45,5% dos trabalhadores homens, enquanto que para as trabalhadoras mulheres é de 54,5%. Dentre essas, a remuneração obtida se constitui como principal para 64,1% das mulheres negras, contra 32,7% para as mulheres brancas. Essa constatação revela maior vulnerabilidade das trabalhadoras associadas negras, seguida pelos trabalhadores negros, devido à relevância dessas iniciativas para a reprodução social.



Conclusão

Nesse artigo, buscamos discutir a inserção no trabalho associado no campo da economia solidária, identificando continuidades ou descontinuidades nas desigualdades históricas enfrentadas pelas mulheres, negras e não negras. Em uma perspectiva interseccional, evidenciamos a persistência das desigualdades de gênero e raça nos empreendimentos solidários.

Entre os desiguais, as desigualdades acabam sendo reproduzidas. A remuneração obtida nos EES é a principal fonte de renda para maior proporção da população negra, com mais relevância para parcela das mulheres negras. As experiências de trabalho da economia solidária, apesar de incorporarem valores pautados em um projeto diferenciado de sociedade, com princípios igualitários, reproduzem a estratificação da segmentação ocupacional presentes em outras modalidades laborais. As variáveis analisadas, a partir do levantamento do SIES, expressam a precariedade da situação dos/as trabalhadores/as inseridos/as nos EES, cuja trajetória ocupacional é historicamente marcada por um quadro de vulnerabilidade socioeconômica e relações de subordinação.

Referências

- Abramo, L. (2006). Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. *Ciência e Cultura*, 58 (4), pp. 40-41. Recuperado de <https://bit.ly/3j1c94t>
- Anjos, E., Silva, F. y Pereira, E. (2018). Um olhar sobre o trabalho em cooperativas da economia solidária e a intersecção com as questões de gênero e raça. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, 7 (1), pp. 94-117. DOI: <https://periodicos.ufv.br/rever/article/view/3369>
- Anjos, E. (2016). Para onde caminham as cooperativas de trabalho da economia solidária? Uma análise baseada nos mapeamentos dos empreendimentos solidários. *Otra Economía*, 10 (18), pp. 112-124. Recuperado de <https://bit.ly/3lBtvXd>
- Anjos, E. (2012). *Práticas e sentidos das cooperativas de trabalho: um estudo a partir da economia solidária*. (Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais). Unisinos: São Leopoldo.
- Barreto, T. R. (2005). *Trabalhadores informais e desempregados: a precarização como homogeneização "sui generis" na formação dos "sem emprego". Um estudo sobre as trajetórias de trabalhadores informais e desempregados na RMS – no final do século XX*. (Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais) – UFBA: Salvador.
- Coraggio, J. L. (2007). Una perspectiva alternativa para la economía del trabajo. En J.



L. Coraggio (Org.). *La economía social desde la periferia: contribuciones latino-americanas* (pp. 165-194). Buenos Aires, Argentina: Altamira.

Coraggio, J. L. (2009). Economía do trabalho. En A. A. Cattani, J.-L. Laville, L. I. Gaiger, P. Hespanha, *Dicionário internacional da outra economia* (pp. 120-127). Coimbra, Portugal: Almedina.

Dieese. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. (2017). *Inserção da população negra nos mercados de trabalho metropolitanos*. Brasília: DIEESE.

Sies. (2013). Sistema Nacional de Informações da Economia Solidária – Ministério do Trabalho e Emprego. Base de Dados Senaes/MTE, Brasília.

Veiga, J. E. (2001). Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, 15(43), pp. 101-119. Recuperado de <https://bit.ly/2GYHRSw>



Alimentación y Pobreza. (Una Aproximación al Debate.)

Cristián Gutiérrez

Resumen

Las naciones unidas declararon, año 2000, varios objetivos del milenio. De los ocho objetivos del milenio (ODM), el primero de ellos indicaba “Reducir las tasas de hambre y pobreza extrema a la mitad, de tal forma de propender a mejorar la calidad de vida de millones de personas.

Una nutrición adecuada contribuye al desarrollo humano, ayuda a las personas a desarrollar su potencial al máximo y aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso de desarrollo.

El crecimiento económico es fundamental en la lucha contra el hambre: los países que se enriquecen son menos susceptibles a la inseguridad alimentaria. En economías de rápido crecimiento, los responsables de la formulación de políticas han incrementado la capacidad y los recursos que se dedican a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición. Pero esto no siempre es así. El crecimiento económico, si bien es una condición necesaria para avanzar en la reducción del hambre y la pobreza, en especial de cara a una población en aumento, no es suficiente. Es el crecimiento *inclusivo y la distribución justa de la riqueza* el que representa la diferencia, es decir, el crecimiento que promueve un acceso equitativo a los alimentos, los activos y los recursos, en particular en favor de las personas pobres y las mujeres, de modo que los individuos puedan explotar su potencial. También, no es el tema del libre acceso al consumo de alimentos, sino que la alimentación adecuada es un derecho humano universal.

En Chile, se considera que un hogar está en situación de pobreza extrema si su ingreso por persona en determinado período de tiempo es inferior al ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades nutricionales de una persona, esto es, al valor de una canasta básica de alimentos, CBA, en ese mismo período. (Minsal-2013)

La CBA forma parte de la canasta con la que se calcula el Índice de Precios de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas. Sin embargo, ambas canastas difieren en la cantidad de bienes que las componen, así como en las distintas ponderaciones de los mismos.



El Ministerio de Desarrollo Social realiza el seguimiento mensual de la evolución del costo de la CBA, dada su fuerte incidencia en la capacidad de los hogares para satisfacer las necesidades de sus miembros o, en otras palabras, en su situación de pobreza.

El uso de la metodología “Línea de la Pobreza” (LP), en el caso chileno, se remonta a 1970 con el estudio desarrollado por Oscar Altimir (1979), el cual arrojó un índice de población en situación de pobreza que alcanzó al 23%. La operacionalización de la pobreza se basó en la construcción de una canasta de necesidades esenciales de tipo normativa, establecida sobre la base de requerimientos nutricionales mínimos (requerimientos de energía y proteínas) y de la composición de la oferta nacional de alimentos, tomando en consideración los precios por caloría de alimento.

La encuesta CASEN desarrollada a partir de 1985 constituye el elemento central del estudio de la pobreza en Chile y en la actualidad utiliza el “Método de Costo de las Necesidades Básicas” o “Método de Ingresos”, el cual consiste en la elaboración de una canasta básica de alimentos que en términos de costo representa la línea de indigencia, la cual es multiplicada por un factor para la obtención de la línea de pobreza. En este sentido, la línea de pobreza representa el ingreso mínimo establecido por persona para la satisfacción de necesidades básicas, incluyendo las de tipo alimentario y las de bienes y servicios. Específicamente, un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a 2 veces el valor de una CBA en la zona urbana, y a 1,75 veces en la zona rural, operando el supuesto de que los gastos en servicios tienen menor importancia relativa en las zonas rurales.

El Banco Mundial (1990) ha definido a la pobreza como la inhabilidad de las personas para obtener un estándar de vida mínimo. Posteriormente, ha agregado que el concepto de pobreza incluye elementos como la falta de acceso a libertades fundamentales de acción y decisión, la carencia de viviendas, alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, que se traducen en ser más vulnerables a las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales”.

Por su parte, el PNUD (1997) ha planteado la idea de que la pobreza refiere a la denegación de las oportunidades y alternativas más básicas asociadas al desarrollo humano, como por ejemplo tener una vida larga, saludable y creativa y disfrutar de un estándar de vida decente, libertad, autoestima y respeto por los otros.



La CEPAL (1997), en un nivel más operacional, ha descrito la pobreza como la incapacidad de las personas para acceder a un paquete de bienes, servicios y derechos establecidos normativamente.

Palabras clave

Alimentación; Pobreza; Recursos.

Construcción de las canastas básicas alimentarias y selección del estrato poblacional de referencia

El procedimiento de elaboración de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) comúnmente utilizado en América Latina sigue los lineamientos desarrollados por la CEPAL, los que consisten en la definición de canastas cuyo nivel y composición satisfagan las necesidades nutricionales y reflejen los hábitos de consumo prevalecientes en la sociedad, en concordancia con la oferta interna de productos alimentarios y sus precios relativos". Operacionalmente, en este proceso multietápico son tres los principales factores que influyen:

Los requerimientos nutricionales de los diferentes grupos etarios, de sexo y actividad

Este factor se relaciona con las características antropométricas de las personas, principalmente el sexo, la edad y la actividad física, en tanto que estas variables inciden en las necesidades calóricas de la población. El elemento central en este proceso consiste en la determinación de las necesidades calóricas mínimas que las personas requieren para mantener un adecuado estado físico y de salud.

El sustento empírico para la determinación del consumo de calorías diario necesario por persona se realiza en base a los estudios de organizaciones como la FAO, OMS y ONU, las que han determinado consumos calóricos promedio.

A partir de esta información se estima el consumo requerido por las personas, calculando el número de adultos equivalentes en los hogares, procedimiento con el que es posible conocer con mayor exactitud los requerimientos calóricos de la población.



La estructura de consumo implícita en la CBA y la cantidad física de cada producto que la compone

Una vez determinados los consumos mínimos requeridos por persona es necesario analizar el consumo realizado por las personas a través de encuestas de presupuestos familiares.

En ellas es posible conocer la estructura de consumo implícita en la CBA, la que refiere, en particular, a dos elementos:

Primero, la determinación de un estrato poblacional de referencia del cual se adopta el patrón de consumo como modelo para el resto de la población y, Segundo, los supuestos sobre la evolución de los patrones de gasto de los hogares en el tiempo.

Respecto al primer elemento señalado, es importante que el estrato escogido permita analizar la estructura de la demanda alimentaria, con el fin de construir una pauta de consumo que posteriormente sea utilizada para determinar el valor de la línea de pobreza extrema – indigencia.

El procedimiento consiste en el análisis de los nutrientes disponibles en los hogares agrupados en deciles, quintiles o cuartiles de ingreso. El grupo poblacional de referencia viene a ser el estrato de hogares que, ordenados jerárquicamente, primero consume la cantidad mínima de requerimientos nutricionales. En función de aquello “se asume que los hogares que logran cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacen, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas” (MI-DEPLAN, 2007, p 50).

El segundo elemento señalado no es menos relevante. El hecho de mantener la estructura de consumo de los estratos poblacionales de referencia sin modificaciones en el tiempo, conlleva el supuesto de que no existen cambios en la estructura de gasto en los hogares. En ese sentido, es primordial que exista una revisión continua de los patrones de consumo de la población, de modo que se adopten los recaudos necesarios en el proceso de selección de los estratos de referencia.

A raíz de lo señalado, surge la problemática respecto a cuál es la variable más adecuada para generar el ordenamiento de la población y realizar la posterior selección del estrato de referencia, dado que dependiendo de que se utilice el gasto o el ingreso se obtendrán



distintos resultados. En este sentido, no existe un acuerdo definitivo entre los investigadores respecto a que variable es la más indicada, de todas formas, en el documento elaborado por el 13° Taller Regional del MECOVI (2003), se destaca que el ingreso de las familias es el indicador más extendido dentro de los estudios realizados en la temática.

Los precios a los cuales se valora la canasta

El tercer factor que influye en la elaboración de la CBA es el costo al cual se valoran los bienes alimenticios que la componen. Respecto a esta cuestión existe una serie de opciones metodológicas entre las que se cuenta la utilización de los precios medios, los precios mínimos, los que pagan los sectores pobres y el índice válido para actualizar el valor de la canasta (IPC de los pobres o precios por producto).

Una práctica interesante es la seguida por algunos investigadores que han optado por “utilizar precios de paridad de compra (PPC) para ubicar en una misma base los gastos efectuados por los hogares, teniendo en cuenta las diferencias regionales...”, ya que de este modo se atiende a la necesidad de dar cuenta de las diferencias de precios relativos que se observan en los distintos contextos geográficos de los países”.

Frente a todas estas opciones metodológicas existe un aspecto que debe ser siempre considerado, éste dice relación con el hecho de que para valorar la CBA no se deben identificar los precios mínimos pagados por los hogares en cada uno de los bienes seleccionados, ya que para la definición de los precios de la canasta se requiere “del análisis pormenorizado de la distribución de los valores pagados por los hogares en cada uno de los productos, y elegir como precio unitario la medida de tendencia central que mejor represente al conjunto de datos observados”.

En síntesis, se busca que la determinación del costo de la CBA represente adecuadamente a los precios que son pagados por la persona y, asimismo, que se actualice constantemente los precios en función de no perder la capacidad de medición del instrumento.

La cuantificación final del costo de la canasta definida representa el valor de la línea de indigencia. Específicamente se asocia a la indigencia urbana, dado que se consideran las diferencias de precios entre las zonas, por lo que se asocia una línea de menor precio a las zonas rurales.



Se acepta el supuesto de que si se satisfacen los requerimientos alimenticios se están además satisfaciendo las demás necesidades básicas. Sin embargo, “este supuesto ignora las prioridades de gasto de las familias, que normalmente privilegian la alimentación sacrificando otros rubros y por tanto incurriendo en otras carencias” (PNUD-MPS, 2004, p 40). Este problema se relaciona con la dificultad de establecer un paquete fijo de bienes no alimentarios, debido a que, se desconoce el grado de aceptación que éste tendría o si “mantendría su pertinencia con el transcurso del tiempo, con los crecientes niveles de vida promedio”.

En relación a lo anterior, un aspecto no menor es el hecho de que el dato registrado en las encuestas corresponda exclusivamente al gasto en consumo privado, ya que eso significa que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas no queda reflejada en esa pauta de consumo, en la medida en que los hogares acceden a bienes y servicios subsidiados total o parcialmente por el Estado”.

Se ha establecido por organizaciones internacionales, entre ellas, OMS, Mundial que una línea de pobreza se produce cuando se cuenta con 2 o menos dólares (US) diarios como poder adquisitivo.

Ahora, conforme al documento Human Energy requirements -2004- de la FAO, OMS, ONU, para el grupo etario correspondiente a 18-29 años, sexo masculino, el consumo calórico diario promedio es entre 2100 a 4500Kcal/día.

En el caso chileno, la encuesta CASEN ha utilizado los siguientes valores para la CBA urbana por requerimientos promedio de la población (unidades por persona/día):

Cantidad física/gramos.	Calorías (Kcal)	Proteínas (gramos)	Grasas (gramos)	Costo mensual/2015
1.258,646	2.176,002	54,612	54,473	32.962

Fuente: CEPAL

Desarrollo

Tomando en consideración los elementos teóricos constitutivos emanados por diferentes instituciones consultadas como el Ministerio de Desarrollo Social, en su documento “Canasta Básica de Alimentos-2013” como los datos de Ingresos y Egresos de Hogares del Instituto de Estadísticas-INE-2013, como los antecedentes aportados por la Tesis



“Pobreza y Vulnerabilidad Social” Universidad de Chile-2013, podemos observar lo siguiente:

Considerando una canasta básica de alimentos que se presenta a continuación, el costo de dicha canasta/persona/mes es en moneda actual \$42.012 y se basa en:

Grupos de Alimentos	Costo \$	% del Costo
Pan y Cereales	12731	30.3
Carnes	7550	18.0
Pescados	919	2.2
Productos lácteos y huevos	4513	10.7
Aceites	2429	5.8
Frutas	2416	5.8
Verduras, legumbres y tubérculos	6210	14.8
Azúcar, café, té, dulces y condimentos	2482	5.9
bebidas	2035	4.8
Comidas y bebidas fuera de hogar	727	1.7

Si consideramos a una familia compuesta por 4 personas, el gasto mensual en esta canasta de alimentos básicos, es de \$168.048.-

Podemos suponer que una familia de ingresos básicos puede orientar los recursos a 5 grupos de alimentos de uso corriente y de menor costo de adquisición: Pan y cereales (Pan, arroz y fideos); verduras, frutas, tubérculos y legumbres; Azúcar, té, café, condimentos y bebidas, significando que el porcentaje de impacto es del 61.6% con respecto al total de la adquisición de la canasta básica.

El INE por otro lado nos señala el porcentaje del ingreso destinado a diferente ítem del gasto de un hogar al que agrupamos, como promedio de gastos, en los tres primeros quintiles:

Ítem	% del ingreso
Alimentos y bebidas	28.39
Bebidas alcohólicas, tabacos	2.04
Transporte	12.23
Comunicaciones	4.90
Hogar	16.90
Recreación y cultura	5.51
Total	70.0 app.



Si consideramos agrupar otros ítems de gastos Hogar/mes: Alimentos y bebidas, Gastos generales de vivienda (Agua, luz, etc.), Transporte y comunicaciones, el INE-2013, nos indica en el mismo orden de estos ítems: 39.60%, 13.69%, 12.70% con respecto a los ingresos de hogares de los primeros tres quintiles, respectivamente.

En el mismo estudio del INE-2013, "Ingresos y Gastos" se señala lo siguiente:

Sin arriendos de viviendas:

- Ingresos promedios/mes de los primeros tres quintiles: \$ 401.147.-
- Gastos Promedios/mes de los primeros tres quintiles: \$ 467.593.-
- Con estos datos podemos observar que mensualmente, como promedio, tenemos un déficit de ingresos con respecto a los gastos de -\$66.446.-

Si consideramos en los gastos, los arriendos de viviendas, la relación gastos/ingresos, hogares/mes es el siguiente:

- Gastos: \$563.873.-
- Ingresos: \$504.982.-

De este comportamiento, el déficit de ingresos para cubrir tales necesidades es de \$ 58.976.-

El INE en el año 2005, en base a la V EPF nos entrega el siguiente cuadro:

Relación Gasto Total/Gasto en Alimentos; Hogares del Gran Santiago, 1988-1997

Quintiles	1988	1997
I	1.8	2.2
II	2.0	2.6
III	2.1	2.8
IV	2.6	3.6
V	4.5	5.4
Promedio	3.0	3.6

Como elementos adicionales en la relación gasto total/gasto en alimentos, tenemos:

La deuda de los hogares en relación al ingreso ha crecido significativamente en la última década para todos los quintiles. Esto se explica por el crecimiento de la deuda de consumo, especialmente de aquella no bancaria. Es decir, aunque la mayor parte de la



deuda de los hogares se sigue concentrando en los estratos de mayores recursos, la realidad del endeudamiento se ha extendido a todos los niveles socioeconómicos por la ampliación del acceso al crédito, especialmente a través de las casas comerciales.

De acuerdo a lo expuesto por Francisca Echeverría Bambach, en su investigación “Endeudamiento y Pobreza en Chile, 2014, Universidad Alberto Hurtado; la población chilena, en términos de ingresos, fue dividida en estratos:

Estrato	Ingresos, \$, (Mediana)	Ingresos, \$, (Promedio)
Estrato I	302.367	312.052
Estrato II	700.000	732.541
Estrato III	1.589.194	2.170.951

Aquí no se consideran los estratos de ingresos superiores al promedio más alto descrito en tabla anterior, pues su comportamiento es distinto y los valores promedios de ingresos de la población chilena, se distorsionan. Para visualizar mejor esta situación, se presenta la siguiente tabla:

Estratos	Razón Carga Financiera Sobre El Ingreso (RCI)
Estrato I	45
Estrato II	31.9
Estrato III	25.4

RCI recomendada por SRNAC es del 25%, para ingresos entre los \$400.000-600.000.-

El tipo de deuda más extendido es a través de tarjetas de crédito de casas comerciales (crédito no bancario), a la que recurre el 43,5% de los hogares, siendo el estrato 2 (los deciles de ingreso 6 al 8 (30% de la población) el segmento en que este tipo de deuda alcanza sus niveles más altos. *Los hogares de los primeros quintiles de ingreso se endeudan fundamentalmente para financiar consumo.*

La carga financiera (RCI), en cambio, es de 36% para el total de hogares, pero presenta variaciones para los distintos estratos socioeconómicos: en el estrato 1, los hogares destinan, en promedio, el 45% de sus ingresos mensuales al pago de obligaciones financieras, mientras que, para los otros estratos, esta razón es menor: 31,9% para el estrato 2 y 25,4% para el estrato 3 (Banco Central de Chile, 2013a). Además, la EFH muestra que el RCI del primer quintil de ingreso ha aumentado en el tiempo. La RCI de 45% del primer estrato contrasta fuertemente con la carga financiera máxima de 25%



recomendada por el SERNAC para los hogares que se encuentran en el tramo de ingreso de entre \$400.000 y \$600.000 de renta líquida³ (para tramos de ingreso mayores, se recomiendan niveles de endeudamiento máximo más altos, pero no corresponden al nivel de ingresos del estrato).

Al tomar los datos expuestos, podemos ver que la priorización del gasto en alimentos se relativiza atendiendo al destino real de los ingresos de los hogares, donde el cumplimiento de las deudas no bancarias es significativo.

Por otro lado tenemos que considerando la instalación del modelo neoliberal en América Latina, este no solo se expresa en los componentes económicos-financieros, sociales y políticos, sino también, en lo cultural, donde grandes compañías publicitarias, relacionadas con grupos económicos y transnacionales, inducen la priorización y selección de gastos de los hogares, que generalmente van hacia productos que no necesariamente son para satisfacer las necesidades básicas, incluso en casos tecnológicos, a satisfacer necesidades más allá de los usos frecuentes, a modo de ejemplo, teléfonos celulares de múltiples aplicaciones, televisores de última generación y de grandes dimensiones, ropas y calzados (Zapatillas) de marcas cuyos valores muchas veces representan casi el 50% del ingreso de las personas, etc. Para el caso de los alimentos, inducción al consumo de las comidas “rápidas” (Chatarras), que muchas veces significan representaciones de imágenes de poder, veamos el comportamiento de familias en consumos de alimentos en los llamados “patios de comidas” de grandes conglomerados comerciales llamados publicitariamente como “MALLs”, orientaciones a los hidratos de carbono y grasas que son de menor costo que las proteínas animales, gaseosas, etc.

Desde el punto de vista del trabajo, hoy en día en los hogares cada vez más la participación de las mujeres en la vida laboral aumenta, con ello, se generan pocos tiempos dedicados a resolver temas domésticos y familiares como cuidados de los hijos, presencia en las tareas educativas y de participación en el mundo escolar de los niños(as) y para el caso alimentario, preparación de colaciones de escaso poder de elaboración, imaginario social y significación mayor a colaciones símil “chatarra”, ya sea por elaboración propia como para ser canceladas y consumidas en los casinos escolares, orientación de consumo a emparedados tipo “Completo”, “Hamburguesas”, golosinas, gaseosas, etc., deduciendo que con ello, al menos, los muchachos(as) cubren sus necesidades de saciar el hambre.



Algunas conclusiones

Los antecedentes aportados en los estudios de referencia señalados en este trabajo, apuntan a que la adquisición de alimentos y su correspondencia en materia de alimentación adecuada, obedecerían a un patrón de consumo lineal, donde la alimentación en el ítem gastos totales, toma priorización respecto a los demás gastos. No obstante, en la composición de dichos gastos, tal priorización y la adecuada selección de alimentos para consumo, que cumpla con los requerimientos nutricionales respectivos, se aprecian distorsiones importantes.

Por ingresos, para el caso de los quintiles de ingresos más bajos, los alimentos priorizados a consumir son los que resuelvan más rápidamente la sensación de saciedad, los de menores precios y los que el imaginario publicitario los califica con cierto “prestigio” de consumo, entre ellos, alimentos a base de harinas, pastas, pan, gaseosas, etc.

En los quintiles II y III, se da un comportamiento similar, pues los ingresos totales, en su componente de adquisiciones, un porcentaje importante va a cubrir deudas no alimentarias.

A la hora de deducir, interpretar o analizar los datos que se entregan en relación a la alimentación, las recomendaciones de salud, lo señalado en los medios de comunicación donde nos entregan sensaciones que tenemos una población no menor con síndromes o manifestaciones de obesidad, se tiende a relacionar con mejores niveles de vida, mayor poder de consumo y que tales sintomatologías negativas se resuelven, entre otros, con mejorar la alimentación y tener mejores estilos de vida, que si bien son ciertas, no se observan cuestiones relativas a las obligadas composiciones de consumo.

Paradójicamente da el hecho de que los obesos o sobre peso de los estratos bajos y los obesos o sobre peso de los estratos altos obedecen, en general, a las mismas causas, consumo de alimentos en excesos, no obstante, para estos casos, podemos visualizar que en los estrato socioeconómicos bajos, la orientación de consumo va por precios, hacia la adquisición de alimentos baratos que lo encontramos en los hidratos de carbono y grasas en desmedro de los alimentos ricos en proteínas, vitaminas y sales minerales; por otro lado, el componente cultural, distorsionado por la cultura dominante, desmerece alimentación rica en fibras, minerales, vitaminas y proteínas vegetales como leguminosas, porotos, lentejas, garbanzos, algunos cereales mixturizados como arroz con otros alimentos, huevos, productos del mar, etc. En cuanto a cereales procesados, el consumo no menor



de éstos, adquiridos principalmente en cadenas de supermercados, satisface más bien nutrientes a base de azúcares y saborizantes.

Mientras no se tengan niveles de información y mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población, mientras no se regule la publicidad en el consumo de alimentos, mientras los niveles de endeudamiento no impacten negativamente los niveles adecuados de consumo de alimentos, mientras no tengamos espacios públicos con seguridad para mejorar los estilos de vida, etc., tendremos cada vez más personas confinadas, obsesionadas en los aparatos tecnológicos, no como instrumentos de apoyo en una calidad de vida, sino como objetos de representación de consumo, consumiendo altísimos niveles de calorías en desmedro de la ecuación adecuada de calorías/proteínas, serán difíciles las políticas de intervención.

Una forma, quizás de contar con realidades más ajustadas en materia del tipo de consumo alimentario, es estructurar diagnósticos ajustados, mediante encuestas adecuadas a los componentes de ingresos y costumbres adquiridas por inducción negativa de los aparatos publicitarios asociados a las grandes empresas y cadenas relacionadas alimentos/publicidad.

Referencias Bibliográficas

- Costo de la canasta Básica de Alimentos, 2013, Ministerio de Desarrollo Social, Chile.
- Endeudamiento y Pobreza en Chile, 2014, Francisca Echeverría Bambach, IDEA País, Chile.
- Pobreza y Vulnerabilidad Social, 2010, Alejandro González Cuevas, INTA, Universidad de Chile.
- Panorama Social de América Latina, 2014, CEPAL.
- Seguridad Alimentaria y Nutrición, 2015, FAO.
- Dimensión de la Pobreza en América Latina, CEPAL, 1979



Juvenicidio en la Ciudad de México: Los sentidos de vida y muerte de jóvenes en Cuatepec.

Gezabel Guzmán Ramírez¹

Alma Rosa Erazo Ordaz

Resumen

La presente investigación está centrada en conocer el juvenicidio presente Cuatepec, zona ubicada en la Ciudad de México. Así se realizó una pequeña radiografía de este espacio desde la voz de sus propios jóvenes, centrándonos teóricamente desde una crítica de la sociología descolonial.

Los/as jóvenes son el segmento de la población más afectado por la desigualdad social, las políticas de ajuste económico neoliberales y la falta de efectividad de las políticas sociales, así como de la agudización de la violencia.

El juvenicidio inicia con la precarización de la vida de este sector, la ampliación de su vulnerabilidad económica y social, sumando a ello el asesinato de personas que poseen identidades desacreditadas que les vuelven vulnerables frente a las fuerzas del Estado y frente a grupos paramilitares o del llamado crimen organizado.

El juvenicidio es resultado de la barbarie civilizatoria, es un escenario poco prometedor en América Latina. Fenómeno que se ha incrementando en las últimas décadas dentro del marco del capitalismo neoliberal, cuya presencia se expresa de manera clara en la limpieza social de jóvenes pobres, indígenas, afrodescendientes, la agresión contra integrantes de barrios y pandillas, las víctimas del feminicidio y de la guerra contra el crimen organizado muy presente en México.

Para realizar esta investigación se trabajó teóricamente en el diplomado “Juvenicidio y vidas precarias en América Latina” organizado por el Colegio de la Frontera Norte en México. Parte de las lecturas de este diplomado se abordaron posteriormente desde la Ciudad de México en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuatepec en un seminario con estudiantes de diversas licenciaturas. La intención fue hacer una reflexión teórica con ellos/as desde sus propias experiencias de vida. Lo cual permitió tener relatos, historias y reflexiones de las construcciones de los sentidos de vida y muerte de estos jóvenes.



Muchos de estos estudiantes jóvenes pertenecen a sectores de la población marginados, donde son ellos/as las primeras generaciones de sus familias en realizar estudios universitarios, de igual forma, viven en zonas perimetrales de la Ciudad de México, con dificultades económicas, sociales y culturales. Específicamente varios/as habitan en Cuauhtémoc, zona cercana a la Universidad que pertenece a la alcaldía Gustavo A. Madero, donde “se sabe” la vida de los/as jóvenes -como reflejo de una sociedad más amplia- enfrenta dificultades de estigma, estereotipo, precarización económica, simbólica y social, la criminalización y la muerte artera.

Así, pudimos hacer una pequeña primera radiografía de Cuauhtémoc para entender la construcción específica de este escenario de vulnerabilidad en los cuales viven las y los jóvenes con quienes trabajamos, escenario que requiere interpretación desde la perspectiva de análisis del juvenicidio desde una mirada crítica del sistema imperialista/occidentalocéntrico/capitalista/patriarcal/moderno/colonial que propone Ramón Grosfoguel, ubicando a su vez a Cuauhtémoc en la <<zona del no ser>>, este primer análisis que se comparte aquí, permitirá posteriormente pensar en alternativas de trabajo para contrarrestar la problemática.

Palabras clave

Juvenicidio; Sociología descolonial; Sentidos de vida y muerte; Cuauhtémoc.

Sobre el juvenicidio y la *nuda vida*: feminicidiotrans* y habitantes de la zona del no ser

El juvenicidio es la eliminación o asesinato sistemático, persistente e impune de jóvenes, pero no de cualquier joven sino de aquellos/as que viven bajo un entramado de precarización social, urbana, económica, rural, cultural, simbólica; esas identidades que llevan consigo cuerpos juveniles que son territorio de violencia y que devienen en cuerpos sacrificables (Valenzuela, s/a).

Pero el concepto de juvenicidio, no sólo se refiere a la muerte de ciertos jóvenes, sino que éste se presenta y materializa en el momento en que se les niega una forma de vida digna, por lo cual, podríamos decir que muchos/as de ellos/as tienen una muerte en vida. Aunado a esto, a los/as jóvenes se les representa como figuras estereotipadas, estigmatizadas, criminalizadas; los verdaderos enemigos, los causantes de la violencia, las máquinas de muerte a las que hay que matar y por tanto, sus asesinatos no impactan, no sensibilizan, no escandalizan, como lo explica José Manuel Valenzuela.



Así, el juvenicidio responde a lógicas de violencia que están estrechamente vinculadas con el cuerpo físico y el cuerpo interpretado. A esto Andrea Bonvillani (2015) le llama juvenicidio simbólico. El cual lleva consigo el repudio a ciertos atributos alojados en el cuerpo, así como a la cultura popular que éste recrea. Estamos, por tanto, frente a un juvenicidio relacionado con las categorías atribuidas a ciertos rostros, determinadas características físicas, repudio a la apariencia y el origen geográfico de ciertas poblaciones. De esta forma, podemos observar la relación entre el juvenicidio físico con el simbólico y visibilizar la discriminación a ciertas características físicas producidas de una matriz racista-clasista-homofóbica-transfóbica-misogina-machista, que son interpretadas social y culturalmente.

Podemos notar así que los/as jóvenes en América Latina viven bajo múltiples situaciones que propician el juvenicidio, como las precarizaciones salariales, sociales, culturales; éstas causan vulnerabilidad e indefensión. Así la base económica, política, social y cultural precaria posibilitan la presencia del feminicidio, del feminicidiotrans* y del juvenicidio en marcos de violencia y muerte en América Latina. De igual forma, dada la historia colonial y de opresión en nuestro continente, vivimos desigualdades de género, clase, raza, sexo, edad que encuentran en los/as jóvenes los cuerpos subalternos para la expresión de violencia descarnada. Estos procesos y condiciones sociales, económicas, culturales manifestadas en diversas formas de inseguridad, carencias, escases, baja calidad, insuficiencia e inestabilidad deterioran los horizontes y oportunidades de vida para muchos/as jóvenes (Valenzuela, s/a).

Así, podemos notar que ciertos cuerpos jóvenes pueden ser más vulnerables que otros, como podría ser el caso del feminicidiotrans* donde muchas mujeres Trans* (Transgénero, Transexuales, Travestis)² son asesinadas, desaparecidas, desechadas por poseer cierto cuerpo, por no ejecutar los mandatos de género heteronormativos binarios³ y al ser jóvenes nos muestran una doble vulnerabilidad materializada en la no-vida y muerte: juvenicidio-feminicidiotrans*. Asesinatos que además deben ser ocultados, velados, se mantienen impunes y sin seguimiento por parte del Estado. Son vidas precarias que no importan, cuerpos vulnerables, con muertes no lloradas.

Aunado a ello, José Manuel Valenzuela (2016), -rescatando la propuesta de Agamben- desarrolló el término *homo sacer* como vidas *nudas*, vidas prescindibles, vidas sacrificables que pueden ser entendidas también como *iuvenis sacer*, vidas juveniles *nudas*,



precarizadas y desacreditas. Juvenicidio caracterizado en América Latina bajo la impunidad total, el no seguimiento de los asesinatos, la no intención para contrarrestarlos. Aspecto que tiende a magnificarse cuando el/la joven manifiesta en su cuerpo una práctica corporal Trans*; práctica corporal que motiva y justifica su asesinato, además que justifica la “no vida” de estos/as jóvenes, al negarles opciones de futuro.

De esta forma, el juvenicidio se hace persistente en jóvenes pobres, que además bajo la <<colonialidad del poder>> que trabajó Anibal Quijano y rescata José Manuel Valenzuela, se asesina a jóvenes ubicados en la opresión, aquellos/as que viven en la periferia, la desigualdad, la negritud, el pasado indígena, la migración, el cuerpo físico y simbólico de mujer.

En consecuencia, particularmente el asesinato de mujeres jóvenes Trans*, da cuenta de la muerte perpetuada a las habitantes de la zona del “no ser” que se encuentran “abajo” de la zona abismal, esa que enmarca jerarquías globales de superioridad e inferioridad sobre la línea de lo humano que ha sido políticamente producida y reproducida durante siglos por el “sistema imperialista occidentalocéntrico/capitalista/patriarcal/heteronormativo/moderno/colonial”

(Grosfoguel, 2012: 98). Escenario donde ocurre la necropolítica, que Achille Mbembe (2011) explica como violencia exacerbada y genocida con la cual se gobierna a las poblaciones subalternizadas por cuestiones de raza y clase, a ello podemos sumar el sexo-género, la orientación y la identidad sexual⁴, así como la edad.

Al respecto del sexo-deseo-género-prácticas eróticas y amatorias: Trans* y las intersecciones peligrosas

En la Modernidad, se configuró una fuerte amalgama entre sexo biológico -hombre o mujer-, género masculino y femenino y sus atribuciones correspondientes, deseo heterosexual -activo para los varones, pasivo para las mujeres- y prácticas eróticas de acuerdo con estas distinciones. En consecuencia, en la medida en que se combinaron “debidamente” sexo biológico, deseo, género y prácticas eróticas y amatorias en una identidad masculina o femenina, el orden sexual estaba asegurado (Guzmán, 2015). Así lo explican Alba Pons y Eleonora Garosi:

[...] En Occidente [...] a finales del siglo XVII, de acuerdo con Foucault se produce, en diversos ámbitos (medicina, biología, política, moral, etc.), una multiplicación de discursos sobre el sexo. Esto origina la creación de una “verdad sobre el sexo” que, por un lado, establece lo que se considera normal y lo que se considera patológico, y por el otro,



instituye el “dispositivo de sexualidad”, que pretende producir sujetos conforme a los cánones hegemónicos de la sexualidad (2018: 309).

Sin embargo, el “desacople” entre sexo-deseo-género-práctica erótica y amatoria, visibilizó las llamadas diversidades sexuales, lo cual, desnaturaliza el orden sexual moderno y sus modalidades específicas de producción de identidades (Guzmán, 2015). Lo cual lleva consigo rupturas en el orden de los géneros, pero también violencias diversas en pro de evitar dichos cuestionamientos al orden occidental-hegemónico-sexual-heteronormativo.⁵

Es decir, el género como dimensión geográfica, histórica y políticamente situada, es sobre todo una representación que posee consecuencias punitivas sobre los/as actores que no lo ejecuten de forma “correcta”. Así, se esperan representaciones de estilos corporales que en su repetición construyan la creencia de una “naturalidad”; esto permite una sedimentación de las normas de género que producen el fenómeno de un sexo “natural”. Sin embargo, podemos observar como lo explica María Lugones (2008), que el género (que antecede a los rasgos biológicos) no es más que, al igual que la raza una ficción poderosa y como lo explica Cholé Constant: “[...] El sexo también es una construcción que implica violencias, siendo la primera la asignación del sexo al momento de nacer” (2018: 56). Por tanto, bajo la construcción social ilusoria de normas de género acordes al sexo “natural”, por ejemplo, una persona Trans* no podrá ser vista como una “verdadera” mujer. Por ello, los cuerpos que ejecutan el “desacople” de sexo-deseo-género-práctica erótica y amatoria están sujetos a prácticas de violencia de género, violencia del género y violencia machista.⁶

Cabe mencionar que Mauro Cabral es quien propuso el término Trans*, con asterisco, para -como explica Cholé Constant (2018)- destacar la variabilidad y pluralidad de experiencias situadas cultural y políticas, que se pueden enmarcar en estas identidades, donde además se puede observar en esta población diversos procesos identitarios y corporales, así como distintas maneras que tienen de auto-nombrarse.

Por otra parte, no hay que perder de vista que desde la teoría interseccional⁷ el género como sistema de exclusión se interrelaciona con otras categorías como la clase, la etnia, la edad y la orientación sexual (Hill Collins, 2000). Así, de acuerdo a Patricia Hill Collins, la interseccionalidad es una forma de entender y analizar la complejidad del mundo, de las personas y de las experiencias humanas, ya que las personas no pueden ser enten-



didadas como determinadas por un solo factor, sino que están integradas por muchos factores y de formas diversas que se influyen mutuamente. Por ello la violencia de género afecta a las mujeres de forma diferenciada, por lo que, existen grupos con mayor vulnerabilidad frente a esta violencia como las mujeres migrantes, las mujeres que viven situación de pobreza y marginación, las mujeres indígenas o las mujeres Trans*, por mencionar algunas. Donde además dadas las condiciones particulares de discriminación a las que se enfrentan, las mujeres que pertenecen a estos grupos tienden a no acceder de forma efectiva a la protección del Estado.

Al respecto, Patricia Hill Collins (2000) explica que estas intersecciones descritas pueden ser entendidas como intersecciones peligrosas. Lo cual significa que las mujeres y personas de color, de género no-convencional y transexuales habitan en las peligrosas intersecciones del sexismo y el racismo. Donde podemos sumar la transfobia y el juvenicidio como coordenadas de peligro para estas identidades. Es decir, el “desacople” entre sexo-deseo-género-práctica erótica y amatoria sitúa a las personas en lugares identitarios peligrosos por las diferencias de poder y las jerarquías que producen distintos tipos de desigualdades y relaciones sociales injustas.

Finalmente, en pro de pensar en relaciones sociales más justas, es vital despatologizar el término Trans*, lo cual conlleva también mirar la multiplicidad y fluidez de las experiencias de género. Por ello, Alba Pons y Eleonora Garosi proponen utilizar el término Trans* aludiendo a cinco implicaciones:

[...] 1) permite preservar la multiplicidad de las experiencias subjetivas y corporales de género, haciendo referencia más a un movimiento, un proceso o un “ir más allá”, que a una condición o identidad preexistente, pues el tránsito no es esencia; 2) no resalta las definiciones médicas patologizantes; 3) no tienen por qué asumir como referencia el sistema binario sexo-género; 4) se configura como un posicionamiento crítico desde donde analizar los procesos de producción de ficciones identitarias y 5) constituye un lente a través de la cual se puede analizar la realidad social (2018: 311-312).

Juvenicidio-femicidiotrans*: Los cuerpos-desechos humanos

El pasado 16 de marzo del 2019 fue encontrado el cuerpo sin vida de una persona en la Alcaldía Gustavo A. Madero, en la colonia Loma de la Palma, zona conocida como Cuauhtepac.

El encabezado de la nota registrada por El Gráfico, en letras grandes en color negro dice: “Degollan [sic] a travesti y lo dejan envuelto en una cobija, en la GAM” (Rodríguez,



2019: 1). Mientras que, en su encabezado de nota, El Debate, también en letras negras grandes dice: “Dejan a travesti encobijado y degollado junto a mensaje en Gustavo A. Madero” (El Debate, 2019: 1). El encabezado de nota en su resalte y contenido se mantiene en el diario Puebla en Línea, que dice: “Dejan a travesti encobijado y degollado junto a mensaje” (2019: 1).

Los encabezados de notas descritos por los únicos diarios que cubrieron la noticia, aseguran que la persona encontrada sin vida era travesti y que ésta fue degollada.

En consecuencia, las notas empiezan diciendo:

La víctima, de 25 años, fue asesinada en calles de la Gustavo A. Madero; junto dejaron un mensaje [...] El cuerpo de un travesti fue localizado en la Alcaldía de Gustavo A. Madero, degollado y envuelto en una cobija junto a un mensaje (Rodríguez, 2019: 1; El Debate, 2019: 1).

Así, el caso se describe en sus primeros párrafos, de la siguiente manera:

*Durante la madrugada del viernes fue abandonado el cuerpo de un **travesti el cual fue degollado envuelto en una cobija** junto a un mensaje en la Alcaldía Gustavo A. Madero. El cuerpo pertenecía a un hombre de aproximadamente 25 años de edad, el cual presentaba una herida en el cuello y vestía una blusa de mujer color rojo (El debate, 2019: 1).*

El resalte en “negritas” de la nota haciendo énfasis en lo repetido varias veces desde el encabezado y el inicio de las notas, referente a “**travesti el cual fue degollado envuelto en una cobija**”, responden al mensaje que el medio desea transmitir para que la audiencia se “interese” en la noticia. Interés plasmado de forma amarillista hacia la identidad sexo-genérica de la persona y que responde a un lenguaje sexista y homofóbico. Se omite señalar que este asesinato es un juvenicidio dada la edad de la persona asesinada, por lo que, aún en la muerte el juvenicidio es no visible, es oculto y tratado sin importancia. De igual forma, estamos frente a un crimen de odio donde se transmite un mensaje. Al respecto, Rodrigo Parrini y Alejandro Brito (2012) nos plantean que sabemos que el otro es diferente por:

[...] Ciertos rasgos corporales [...] modos de vestir que permiten identificar la alteridad de un sujeto o un grupo con respecto a otro, condensar el desprecio del que puede ser objeto y motivar los comportamientos violentos. De este modo, el mensaje que comunican los crímenes de odio se dirige tanto al grupo al que pertenece la víctima como al del victimario (12).



Cabe señalar que los crímenes de odio son motivados justo por el odio que el perpetrador siente hacia una o más características de la víctima, que la identifican como perteneciente a un grupo social específico, esto bajo una trama de discriminación, rechazo y desprecio (Perry, en Parrini y Brito, 2012). Aunado a lo anterior Parrini y Brito, explican:

El rango de conductas criminales que podrían estar motivadas por el odio contempla desde las amenazas verbales hasta el asesinato, pasando por los golpes y la violencia sexual. Entre los grupos a los que podrán pertenecer las víctimas se incluyen las minorías étnicas o nacionales, las mujeres y las minorías sexuales, entre otros (2012: 11).

Así, para identificar en la nota que la persona asesinada era Trans*, los diarios lo aseveran a partir de decir que ésta portaba una blusa de mujer color rojo. En consecuencia, cuando se trata de una persona Trans*, el proceso de transformación identitaria y corporal empieza en un cuerpo masculino para producir uno femenino (Parrini y Brito, 2012). Por ello, la nota continúa diciendo:

Un hombre vestido de mujer fue encontrado sin vida y encobijado ayer en la Gustavo A. Madero. La víctima fue degollada y le dejaron un presunto narcomensaje (Rodríguez, 2019: 1).

La prensa responde a la constante narración que emplea al momento de cubrir noticias como la descrita, donde se re-victimiza a la víctima. Así, la persona asesinada, no es una verdadera mujer sino a un “hombre vestido de mujer” (Rodríguez, 2019:1). Señalarlo de esta manera no es más que mecanismos de desacreditación y desprecio que responden al “desacople” entre sexo-deseo-género-práctica erótica y amatoria, por tanto, estamos frente a una identidad tratada no exclusivamente como mujer o como hombre, ya que “en el habla cotidiana, a unas masculinidades [...] se les despoja de la identidad masculina mediante calificativos como maricón, puto, joto, ubicándoles del lado femenino” (Cruz, 2011: 41), así, al llamarle “hombre vestido de mujer” la persona asesinada es “hombre” pero en términos simbólicos, es mujer.



Foto extraída de: <https://www.debate.com.mx/policiacas/Dejan-a-trasvesti-encobijado-y-degado-junto-a-mensaje-en-Gustavo-A.-Madero-20190316-0064.html>

Sumado a lo anterior, cuando la víctima es una persona Trans*, “sus modificaciones corporales, sus vestimentas y maquillaje, todo es utilizado como una prueba de una desviación más profunda y estremecedora que su muerte” (Parrini y Brito, 2012: 15). Sin embargo, podemos mirar en la fotografía que “la blusa roja de mujer”, esa que “nos permite saber” que estamos frente a una mujer Trans* y que resaltan los medios, no es visible. Por el contrario, el cuerpo se muestra inerte, cubierto por una cobija en color negro y rojo. Los colores nos remiten a la noche, a lo desconocido, a la sangre, a la muerte. El rostro de la persona asesinada, en la imagen no es visible, su cuerpo en general no puede ser visto, sólo resalta un pie con su calzado deportivo blanco, el borde de lo que parece ser un pantalón de mezclilla azul y su mano de tez morena. Esta imagen de cuerpos que portan cierta ropa, con pieles morenas y en total indefensión víctimas de una violencia descarnada, se repite en muchos feminicidios donde:

[...] Los pies desnudos dan la sensación de vulnerabilidad o de “no poder” en un sistema en el que los zapatos dicen mucho del estatus, clase social, profesión y nivel adquisitivo de las personas. Esta sensación se fortalece por el ángulo desde el cual fue tomada la fotografía, [donde los cuerpos] se ven disminuidos, frágiles (Berlanga, 2015: 107).

La persona Trans* asesinada, está encobijada, maniatada, las notas explican: “El cadáver estaba envuelto en un cobertor y atado de las piernas con cinta canela” (El Debate, 2019: 1).

El crimen de odio que estamos viendo en la imagen, coincide como lo explica Salvador Cruz (2011) son los rasgos parecidos que comparten el asesinato de hombres vinculados al crimen organizado:



[...] Tortura, mutilación, golpes, uso de armas blancas, destazamiento, además de un alto contenido sexual. La práctica característica de vejación de los cuerpos es la atadura de pies y manos, el esposamiento por la espalda, el cubrimiento del rostro con cinta adhesiva, artimañas que posicionan el cuerpo en su mayor vulnerabilidad e indefensión, es decir, convertirlo en un objeto, en una colocación de pasividad, de feminidad (48).

En la fotografía podemos observar una acera de cemento, pintada en color amarillo junto al cadáver, éste fue colocado sobre el pavimento. Por la posición del pie y la mano visible, sabemos que está boca arriba; por el uso de mezclilla podemos imaginar su adscripción social enmarcada en todo el escenario que la foto transmite. Una casa en color azul resalta sobre otra que se ve al fondo, la cual no está pintada y a su vez sobre sale del poste gris que se ubica cerca al cuerpo. El cuerpo yace tirado.

Como en muchos casos de juvenicidio la adscripción social y racial son importantes, se asesina más simbólica y físicamente, a los habitantes de las periferias. Esos que pertenecen a <<la zona del no ser>>, se mata a la <<infraclase>> concepto trabajado por Bauman y por Wacquant. A su vez:

Las personas trans son ubicadas, con mayor intensidad, en el lugar de desechos sociales y morales, que les harían merecedoras de la violencia y la muerte [...] donde son arrojados o dejados sus cadáveres refrenda este carácter desechable: son asesinados en las calles y ahí quedan sus cuerpos (Parrini y Brito, 2012: 15).

Sumado a lo anterior Salvador Cruz (2011) nos explica que los asesinatos de odio dirigidos a la diversidad sexual, muchas veces presentan además “mutilación de órganos sexuales introducidos en boca y ano [...] inserción de objetos en la zona anal, algunos presentan semen, lo que presupone violación antemortem” [así] ¿Qué mensaje portan estos cuerpos abandonados en basureros [...] apilados como excrementos y desecho humano?” (49).

El “cuerpo-desecho” ya sin vida que se muestra en la fotografía que encabeza todos los medios que cubrieron la nota, muestra dos sombras reflejadas sobre el pavimento, podemos imaginar por las siluetas, que éstas platican entre sí mientras alguien tomó la fotografía, de igual forma, un policía al fondo de la imagen, mira indolentemente hacia otro lugar. Nadie en ese momento observa el cuerpo, éste queda expuesto permanentemente para el/la observador/a de la imagen. La autoridad puesta en el simbolismo del oficial, así como el resalte de la frase “prohibido el paso”, nos permiten construir una



analogía hacia el Estado, ese que no mira el suceso, ese que tiene una mirada indolente ante estos casos, ese que voltea hacia otro lado.

Sin embargo, además del mensaje simbólico que porta la persona asesinada, es dejado junto a su cuerpo, un mensaje escrito. Las notas así lo explican: “Sobre un cartón, los asesinos escribieron: Esto va para que no anden chapulineando” (Rodríguez, 2019: 1). La palabra chapulín, se emplea para referirse a una persona “que brinca” o “salta a alguien”, es decir, que se adelanta o pasa por encima de una persona en algún negocio o trato. El término también se emplea como verbo, así se conjuga “chapulinear” como una actividad que se hace en la vida cotidiana que amerita adelantarse a alguien más. Sin embargo, el mensaje escrito no es tan poderoso como la imagen y lo narrado alrededor de ésta, motivo por el cual, al momento de publicar la nota en internet usuarios la comentan haciendo alusión exclusivamente a la identidad sexo-genérica. Al respecto podemos leer:



Foto extraída de: <https://www.elgrafico.mx/la-roja/degollan-travesti-y-lo-dejan-envuelto-en-una-cobija-en-la-gam>



Foto extraída de: <https://www.elgrafico.mx/la-roja/degollan-travesti-y-lo-dejan-envuelto-en-una-cobija-en-la-gam>

Emplear palabras como “marica”, “lilos”, “manifloros”, “traviesa” representan un veredicto, son frases alusivas a la violencia verbal homofóbica, transfóbica y misógina que “dejan huella en la conciencia, se inscriben en la memoria y en el cuerpo, y con ello se asigna a su destinatario un lugar determinado en el mundo” (Cruz, 2011: 45). Los comentarios vertidos responden a una intersección peligrosa donde la misoginia y el odio se mezclan con la identidad sexo-genérica, la orientación sexual y la edad. Así lo podemos resaltar en el siguiente comentario:


Maquillaje Permanente

Alan Rodríguez a la nocturna!!!!

Me gusta · Responder · 34 sem


Rodrigo Sañudo

Seguro es un prepúber.

Me gusta · Responder · 34 sem

Foto extraída de: <https://www.elgrafico.mx/la-roja/degollan-travesti-y-lo-dejan-envuelto-en-una-cobija-en-la-gam>

La palabra prepúber, empleada por un usuario se define como un menor de edad deseado/a por hombres adultos y que puede comportarse seductoramente con ellos. El niño o joven prepúber es incapaz de consentir la orden sexual de un adulto (*The Free Dictionary*, 2019). Los comentarios vertidos alusivos a la edad de la persona Trans* asesinada y referentes a la sexualidad no consentida, nos muestran que los cuerpos penetrados, sodomizados, pasivizados, son cuerpos feminizados. Donde la masculinidad hegemónica se erige empleando el control total y dominio del otro y de la otra. Es un poder tener y poder hacer del cuerpo del otro/a, acto que permite a la masculinidad dominante el ejercicio de su poder culminante (Cruz, 2011). Aunado a lo anterior, el juvenicidio se hace presente bajo el concepto “prepúber” como aquella persona inferiorizada, abusada, sometida y se suma a la feminización del cuerpo creando así un *juvenicidio-femicidiotrans**.

Así, la masculinidad en un tiempo y espacio social, como el analizado, refleja las formas de organización social jerarquizadas y asimétricas que posiciona a las identidades subalternizadas como inferiores y subordinadas al ejercicio del poder del sistema patriarcal que es hegemónico-masculino-adultocrático-dominante-heterosexista-misogino-homofóbico-transfóbico y en general violento.

In conclusiones: Contrarrestar el poder de hacer morir

Lo analizado en este texto nos permite observar que en la relación víctima-victimario se le impone al otro el lugar de objeto, despojándolo de toda cualidad de sujeto, situándolo en un lugar de indefensión y pasividad. Estamos frente a un cuerpo feminizado. Lo que Salvador Cruz (2011) explica como el control del cuerpo, como espacio de lo político, el asesinato que se reproduce bajo las dicotomías masculino/femenino, heterosexualidad/homosexualidad. A lo cual podemos sumar el *femicidiotrans** como la oposición al orden heteronormativo situado en un cuerpo feminizado.



En consecuencia, el caso analizado se suma al *femigenocidio* trabajado por Rita Segato (2016) donde explica la autora estamos frente a un exceso de crueldad, una tortura hasta la muerte, donde “la agresión sexual pasa a ocupar una posición central como arma de guerra productora de crueldad y letalidad, dentro de una forma de daño que es simultáneamente material y moral” (59). Daño dirigido contra el cuerpo feminizado, el cual se torna en un “cuerpo bastidor en el que la estructura de la guerra [contra las mujeres] se manifiesta” (Segato, 2016: 61).

Esto responde a una pedagogía de la crueldad y la violencia en el marco del patriarcado contemporáneo en el cual se funde el sexo y la violencia, donde se establece una íntima relación entre hombría y placer; escenario en el cual las identidades de género particulares como las identidades Trans*, así como el color de piel, la edad y ser habitantes de las “zonas del no ser”, así como pertenecer a determinada clase social, propician intersecciones de riesgo.

Así, el juvenicidio-trans* aquí analizado se suma a los demás asesinatos que no impactan, no sensibilizan, no escandalizan, como lo explica José Manuel Valenzuela. Los cuales responden a la matriz racista-clasista-homofóbica-transfóbica-misogina-machista, estando así frente a una doble vulnerabilidad materializada en la no-vida y muerte: *juvenicidio-femicidiotrans**.

Podemos notar por tanto que el “desacople” entre sexo-deseo-género-práctica erótica y amorosa sitúa a las personas en intersecciones peligrosas por las diferencias de poder y las jerarquías que producen distintos tipos de desigualdades y relaciones sociales injustas. Así, la práctica corporal Trans*, por el simple hecho de ser mujer Trans*, motiva y justifica su asesinato, lo cual se suma a la justificación de la “no vida” de jóvenes, al negarles opciones de futuro. Ante esto es vital, visibilizar el contexto de rechazo y discriminación hacia las personas de la diversidad sexual, contrarrestar la impunidad de los crímenes y la violencia perpetuada contra estos sujetos; llevar a cabo protección y cuidado de esta población en el manejo que se hace de ellas en redes sociales y noticias, y dar cuenta que existen personas que viven en contextos de vulnerabilidad donde enfrentan peligros por el simple hecho del desarrollo de su identidad (Parrini y Brito, 2012).

Finalmente, como podemos observar existen muchos casos de juvenicidio, femicidio-trans* y violencia contra las mujeres en general, que están enmarcados por la adscripción social y racial donde se asesina simbólica y físicamente a los/as habitantes de las



periferias. Personas que pertenecen a <<la zona del no ser>>. En consecuencia, es vital como lo explica Sayak Valencia (2018):

[...] La necesidad de decolonizar, desnecropolitizar y desneoliberalizar el género en favor de una modificación de las categorías sociales que desemboque en modificación sustancial de las violencias contra las mujeres y los devenires minoritarias (336).

De lo contrario, como explica la autora seguiremos dentro usos predatorios de los cuerpos feminizados a través de una violencia explícita que sirve a un necroempoderamiento, un capitalismo gore, un necropatriarcado, que para la autora opera bajo un necropoder, es decir las acciones radicales dirigidas a infligir dolor, sufrimiento y muerte, donde encuentran cabida el asesinato y la tortura para aprovechar, conservar y lucrar con el poder de hacer morir.

Notas

¹ Se agradece al Programa de Investigación del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la UACM, por el apoyo para el proyecto 019-2019 Laboratorio en Estudios de Género donde se realizó la investigación “Juvenicidio en la Ciudad de México: vida y muerte de jóvenes en Cuauhtépec”, investigación de la cual se desprende esta ponencia.

² Las categorías identitarias transgénero, transexual y travesti deben ser geopolíticamente situadas así como social e históricamente ubicadas, por lo que no son categorías estables.

³ Esta modalidad de construcción de identidad-sexualidad es fija porque se refiere sólo a dos términos hombre-mujer, heterosexual-homosexual. Es además atributiva, porque atribuye determinadas características y no otras a las personas que portan tal identidad. Pero también es jerárquica, porque ha posicionado las opciones sexuales no heterosexuales como “la diferencia”, respondiendo así a criterios heteronormativos, donde las y los diferentes, serán considerados inferiores, peligrosos, enfermos y como anomalías (Fernández, en Guzmán, 2015). Además la coherencia, la estabilidad y la correspondencia entre género, cuerpo y deseo, sustenta el binarismo de género el cual adquiere su significado por la matriz heterosexual (Pons y Garosi, 2018).

⁴ La identidad implica adjudicarnos un lugar específico en el mundo. La identidad es una práctica social corporal que utiliza el lenguaje y la acción para ser inteligible (Guzmán, 2015).

⁵ La heterosexualidad es presentada como natural, moral, práctica y superior a cualquier otra opción no heterosexual, lo cual tiene un papel importante en la construcción de las



subjetividades e identidades. Sin embargo, la naturalización de la heterosexualidad obligatoria es un dispositivo social que responde a un único modelo de sexualidad, que niega la complejidad del ser humano (Cruz, 2011).

⁶ Se habla de violencia del género al considerar al propio sistema sexo-genérico como violento en sí mismo. Por su parte, Sayak Valencia (2018) explica que la violencia machista ataca a los cuerpos minoritarios desde la lógica del régimen de control del heteropatriarcado que no sólo es machista sino que responde a un orden global capitalista.

⁷ La interseccionalidad como herramienta de análisis fue introducida por Kimberlé Crenshaw, con el propósito de incorporar a las mujeres de color a la reflexión teórica y el quehacer político del feminismo afroestadouniense. Algunas feministas consideran que la interseccionalidad es una metodología, para otras es un nuevo paradigma de investigación. Podemos decir que es una herramienta útil para detectar las múltiples discriminaciones que se entrecruzan de tal forma que cotidianamente producen subordinación y marginación tomando en cuenta en el análisis factores de diferencia sexual, clase, género, etnia, edad y demás situaciones que impactan la identidad (Golubov, 2018).

Referencias bibliográficas

Bauman, Zygmunt (2007). "Daños colaterales del consumo". En, *Vida de consumo*, México: Fondo de Cultura Económica.

Berlanga, Mariana (2015) "El espectáculo de la violencia en el México actual: del feminicidio al juvencidio". En, *Athenea Digital*. 15(4), pp. 105-128.

Bonvillani, Andrea (2015). "El Código de Faltas de la provincia de Córdoba (Argentina) como dispositivo de poder. La construcción de la seguridad a partir de la equivalencia simbólica "joven pobre=peligroso". En, *Revista Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), vol. 7, núm. 11, pp. 81-101.

Constant, Chloé (2018). "La metrialización del poder hacia corporalidades trans* en un reclusorio varonil: análisis de la violencia sexual y la violencia lingüística". En, Carolina, Perrée e Ileana, Diéguez (coord.) *Cuerpos Memorables*, México: CEMCA, pp. 53-67.

Cruz Sierra, Salvador (2011). "La homofobia en los crímenes de odio y el homicidio masculino: expresión de poder, de la sexualidad y de género". En, *Revista de estudios de antropología sexual*, vol. 1, no. 3. México: INAH, pp. 38-54.

El Debate (2019). "Dejan a travesti encobijado y degollado junto a mensaje en Gustavo A. Madero". En, *El Debate*. México. Consultado en: <https://bit.ly/3iMrd5K>



- Grosfoguel, Ramón (2012). *La descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos*. Consultado en: <https://bit.ly/3lJimDx>
- Guzmán, Gezabel (2015) "Cuerpos, género y espacios: diversidad y violencia de género en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuauhtémoc". En, Graciela, Sánchez e Irene, Sánchez (coord.) *Miradas críticas a la complejidad de la violencia universitaria*. México: Fontamara, UACM, pp. 57-80.
- Hill Collins, Patricia (2000) *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. New York, U.S.
- Lugones, María (2008). "Colonialidad y género". En, *Tabula Rasa* (julio-diciembre) Colombia, pp. 73-102.
- Mbembe, Achille (2011). *Necropolítica*. España: Melusina.
- Nattie, Golubov (2018). "Interseccionalidad". En, Hortensia, Moreno y Eva, Alcántara (coord.) *Conceptos claves en los estudios de género*, México: UNAM, CIEG, pp. 197-198.
- Parrini, Rodrigo y Alejandro Brito (2012). "Crimen de odio: Construyendo el concepto". En, *Crímenes de odio por homofobia. Un concepto en construcción*. México: Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A.C., pp. 11-37.
- Pons, Alba y Garosi, Eleonora (2018) "Trans". En, Hortensia, Moreno y Eva, Alcántara (coord.) *Conceptos claves en los estudios de género*. México: UNAM, CIEG, pp. 307-326.
- Puebla en Línea (2019). "Dejan a travesti encobijado y degollado junto a mensaje". En, *Puebla en Línea*. México. Consultado en: <http://pueblaenlinea.com/2019/nacionales/dejan-a-travesti-encobijado-y-degollado-junto-a-mensaje/>
- Rodríguez, Alan (2019). "Degollan a travesti y lo dejan envuelto en una cobija, en la GAM". En, *El Gráfico*. México. Consultado en: <https://www.elgrafico.mx/la-roja/degollan-travesti-y-lo-dejan-envuelto-en-una-cobija-en-la-gam>
- Segato, Rita (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid, España: Traficante de sueños.
- The Free Dictionary* (2019) *Prepúber*. Farlex. Consultado en: <https://bit.ly/3dnHcWB>
- Valencia, Sayak (2016). "This is what the worship of death looks like: capitalismo Gore, TLCAN y máquina feminicida". En, *iMex, México interdisciplinario. Interdisciplinary Mexico*, año 5. No. 9. México, pp. 106-118.



Valencia, Sayak (2018) "Transfeminismo(s). En, Hortensia, Moreno y Eva, Alcántara (coord.) *Conceptos claves en los estudios de género*. México, UNAM, CIEG, pp. 327-338.

Valenzuela, José Manuel (2016). "Juvenicidio: necropolítica y iuvenis sacer". En, Silvia Borelli, *Jóvenes latinoamericanos: Necropolíticas, culturas políticas y urbanidades*, inédito mimeo.

Valenzuela, José Manuel (s/a). "Ayotzinapa, juvenicidio, necropolítica y precarización". En, Mabel Moraña, y José Manuel Valenzuela (coords.), *Precariedades, exclusiones y emergencias*, inédito, mimeo.

Wacquant, Loïc (2010). *Castigar a los pobres*, Ed. Gedisa, Barcelona.



“Instituciones e inequidad. Un análisis del comportamiento que produce y reproduce la desigualdad en una comunidad de pepenadores. El caso de Fracción Milpillás, SLP, 1980-2019”

Rudy Leija Parra

Resumen

En este trabajo se pretende analizar las pautas de comportamiento de los habitantes de Fracción Milpillás para comprender cómo y en qué medida influyen en la producción y reproducción de la desigualdad en esta localidad. La problematización señala que hay hábitos, rutinas, acciones y conductas que los habitantes de Fracción Milpillás han institucionalizado a través de la práctica cotidiana y durante un periodo temporal amplio, configurando un contexto de desigualdad.

El marco teórico utilizado, fusiona las teorías neo institucionalistas y de la epistemología crítica de la desigualdad, argumentando que las acciones de los individuos producen y reproducen la inequidad social en Fracción Milpillás. Respecto a la metodología, esta es cualitativa, respaldada en técnicas como: etnografía multisituada, observación participante y no participante, grupos focales, entrevistas estructuradas e historias de vida. Los resultados preliminares destacan la existencia de instituciones en la sociedad mexicana que motivan la desigualdad, pero con características concretas y en sitios muy localizados, como es Fracción Milpillás.

Palabras clave

Instituciones; Inequidad; Desigualdad; Fracción Milpillás.

Introducción

La comunidad de Fracción Milpillás, ubicada hacia el lado norte de la capital potosina, aproximadamente a 17 kilómetros del centro histórico, corolario político y administrativo de la mencionada ciudad; presenta condiciones de desigualdad debido a las instituciones que ahí prevalecen y que son producidas y reproducidas cotidianamente por los 1546 habitantes de este poblado. La desigualdad, entendida como la distribución inequitativa de los recursos y acceso a oportunidades entre individuos y grupos (Colmex, 2018: 20-21), trastoca los niveles de desarrollo y bienestar de los individuos de este sitio, ya que no les permite acceder de manera igualitaria a los recursos y oportunidades que mejoren su calidad de vida y potencien sus capacidades personales y colectivas.



Fundamentación del problema

La propuesta teórica-heurística que motiva la construcción y delimitación del problema de investigación, y que señala que las acciones de los individuos tienen impacto en la conformación y permanencia de la inequidad en esta localidad, emana de la epistemología crítica de la desigualdad. El planteamiento principal de este enfoque rechaza las tesis deterministas que responsabilizan únicamente y en su totalidad, a cada uno de los elementos que históricamente han promovido la desigualdad; desde el ámbito estructural, se señala al Estado y el mercado como causantes primordiales de la distribución inequitativa de recursos, bienes y oportunidades; por su parte, en el enfoque relacional y/o colectivo, las interacciones asimétricas configuran un entramado en el que el acceso, la posesión y el acaparamiento de recursos valiosos, recaen en aquellos sujetos que detentan mayor poder o prestigio; por último, el aspecto individual resalta el papel de la agencia humana para frenar y revertir los efectos de la inequidad o, por el contrario, promoverla y hacerla que perdure.

Tomando en cuenta la influencia que cada uno de los elementos mencionados tienen en la construcción de la desigualdad, la perspectiva crítica de este fenómeno se inclina por un enfoque procesual y constructivista, en el que éstos se intersectan, convergen y contribuyen de manera conjunta en la configuración de un contexto de inequidad particular, en este caso, en la comunidad de Fracción Milpillas. El problema de la presente investigación, si bien está influenciado por este modelo teórico-heurístico que contempla la injerencia de las estructuras, las relaciones sociales y el individuo en la construcción de la desigualdad, privilegia las acciones del ser humano en la producción y reproducción de este fenómeno, dejando de lado la influencia que estructuras como el Estado y el mercado ejercen, ya que por cuestiones de tiempo, resulta complicado reconstruir y analizar el entramado de inequidad que en la localidad de estudio han entretejido los tres elementos comentados.

Bajo esta premisa, la perspectiva neo institucional es el marco teórico idóneo para identificar, delimitar y analizar la injerencia que tiene el comportamiento de los sujetos, tanto a nivel relacional como individual, en la producción y reproducción de la desigualdad. De esta forma, el estudio de las instituciones sugiere que hay hábitos, rutinas, acciones y conductas que los habitantes de Fracción Milpillas han institucionalizado a través de la práctica cotidiana y durante un periodo temporal amplio; configurando un contexto inequitativo en esta comunidad. Desde el ámbito colectivo, destacan instituciones como la desconfianza, la apatía, la pasividad, la competencia, el conflicto, el clientelismo y el



paternalismo; por su parte, desde la arena individual, resaltan instituciones como la omisión, el conformismo y el egoísmo.

Por lo tanto, al conjugarse ambos campos institucionales en este poblado, hacen que la desigualdad se agudice, persista y traspase la barrera intergeneracional, estableciéndose como una estructura de acciones que se ejecutan en el presente y que se constituyen como un referente para comportamientos futuros. De esta manera, la inequidad resulta ser un problema social, un proceso histórico constante y permanente en el que el sujeto, en su dimensión individual y colectiva, juega un papel preponderante como productor y reproductor.

Metodología

Como señala la epistemología crítica de la desigualdad, además de las grandes estructuras sociales como el Estado y el Mercado, un factor preponderante en la construcción de la inequidad social es el sujeto, su esfera interaccional (contacto con el otro) e individual. Este problema social, como lo menciona Tilly (2000), se propicia cuando el ser humano entra en contacto con el otro, es decir, emerge en las relaciones sociales que elaboramos día con día, de otro modo no existiría.

Considero pertinente vincular el estudio de la desigualdad con el del institucionalismo sociológico para identificar cuáles son aquellos comportamientos que han institucionalizado las y los habitantes de Fracción Milpillás en su vida cotidiana, tanto en lo individual como en lo colectivo y que motivan condiciones de asimetría social, tratando de comprender y explicar cómo la promueven y que tanto influyen en su producción y reproducción.

Peters (2003) plantea cuatro elementos esenciales para identificar una institución: “delimita las interacciones sociales, se mantiene estable, constriñe el comportamiento de los sujetos y tiene un conjunto de valores que la legitiman y le dan sentido a su reproducción” (pp.36-37). De esta forma, las acciones realizadas por las personas de Fracción Milpillás, solo serán consideradas instituciones si cumplen con estos factores, los cuales, no solo tienen que ver con la ejecución, sino también con estructuras de pensamiento.

La elección me parece acertada en el sentido de que las instituciones, no solo debemos pensarlas como una serie de acciones que se interiorizan y reproducen a través de la rutina, sino como pautas de interpretación que plantean la validez, legitimidad y sentido



de ese comportamiento, además del orden que le da al grupo o comunidad que las efectúa. March y Olsen, aunque no segmentan los componentes planteados por Peters para ubicar una institución, si los toman en cuenta al considerar que las instituciones: “[...] proporcionan códigos de comportamiento apropiado, vínculos activos y una creencia en un orden legítimo. Las reglas y prácticas especifican qué es normal, qué se debe esperar, en qué se puede confiar y qué tiene sentido en la comunidad” (2006, p.8).

Tomando como referencia los dos aspectos teóricos anteriores, la metodología que se construyó fue de estudio de caso, en la se tomó como ejemplo la localidad mencionada para encontrar evidencia empírica que sustentara mi planteamiento sobre la influencia que tienen las instituciones en la producción y reproducción de la desigualdad. El armazón metodológico contempló la aplicación de 18 entrevistas semi estructuradas a distintos actores sociales, tratando de que la muestra fuera lo más heterogénea posible, contemplando edad, sexo y sector al que pertenecen los entrevistados. El objetivo fue indagar desde lo personal, cuáles instituciones que generan inequidad social se han conformado en este poblado y emanan desde el ámbito individual, como el conformismo, el egoísmo y la omisión.

Por otra parte, se realizaron 6 grupos focales en distintos puntos de la localidad, conformados bajo los mismos parámetros de diversidad mencionados. Su propósito fue identificar, desde la reflexión y discusión grupal ordenada, las instituciones que promueven la desigualdad y que son originadas desde el plano relacional-interaccional: la desconfianza, la competencia, la apatía, la pasividad, el clientelismo y el conflicto. Ambas fuentes orales se complementaron con 3 historias de vida dirigidas a personas de la tercera edad; además de un ejercicio etnográfico por toda la comunidad y en el espacio privado de 6 hogares, corroborando con vivencias *in situ*, la información vertida por los sujetos interrogados.

Resultados y discusión

En el presente trabajo, las dos variables que se intersectan y guiaron el planteamiento teórico-metodológico, son la desigualdad y las instituciones. La inequidad social, entendida como: “[...] la distribución dispareja de atributos entre un conjunto de unidades sociales tales como los individuos, las categorías, los grupos o las regiones” (Tilly, 2000, p.38); pone de manifiesto que este fenómeno se suscita en la interacción social, en lo colectivo, en la disputa cotidiana por ciertos recursos y la suministración asimétrica de bienes valiosos.



Históricamente, el Estado y el mercado han sido señalados como lo principales generadores y responsables de la asimetría social; sin embargo, para Reygadas (2008), hay otros elementos que convergen e intervienen para que este fenómeno surja y prevalezca dentro de un grupo social, cuestionando los planteamientos reduccionistas que señalan la influencia unívoca y determinante de uno o ambos componentes mencionados. Desde una perspectiva epistemológica crítica de la desigualdad (mirada teórica prevaleciente en esta investigación), el autor le confiere un rol central a la agencia humana:

[...] en el proceso de construcción y deconstrucción de las desigualdades. [...] Reconocer la igualdad de agencia de todos los sujetos sociales, no impide experimentar solidaridad por los oprimidos, tampoco debe mellar el filo de la teoría crítica. No se trata de atacar a las personas, sino de cuestionar las acciones, las omisiones y los procesos que producen la desigualdad. (pp.26-27)

Como se aprecia, este eje de análisis que guía su propuesta teórica, destaca la responsabilidad que los sujetos sociales tienen como generadores y reproductores de la inequidad social; pero sin olvidar el contexto, las condiciones y las situaciones en las que se desenvuelven, además de los recursos materiales, intelectuales y monetarios que detentan para enfrentarla.

Una de las ventajas analíticas de este enfoque, es que permite comprender la asimetría social como un proceso continuo en el que convergen aspectos estructurales, proyectados en factores de gran alcance, con una postura constructorista que remite a las acciones y dinámicas cotidianas de los individuos. Así, podemos entender la desigualdad como un fenómeno circular, en el que las estructuras inequitativas producen y son producto de las acciones, interpretaciones e interacciones sociales.

A fin de que podamos identificar y comprender cuáles son los comportamientos que detonan y mantienen la inequidad social; la otra variable que se plantea para decantar y explicar esta correlación, retoma a las instituciones desde el nuevo institucionalismo sociológico. Para esta vertiente, una institución se compone de elementos simbólicos, cognitivos y de acción, que al fusionarse conforman: “[...] patrones de actividad super organizacionales por medio de los cuales los humanos conducen su vida material en el tiempo y en el espacio, y a la vez como sistemas simbólicos por medio de los cuales asignan una categoría a esa actividad y le otorgan un significado” (Friedland y Alford 1999, p. 294).



Por ello, el andamiaje institucional no solo otorga las plantillas de comportamiento y las secuencias de interacción social, elementos para su producción y reproducción; adicionalmente, aportan un marco cognitivo y simbólico que les asigna un significado a las actividades que se ejecutan en la realidad social. En efecto, las acciones que se hacen rutinariamente, influenciadas por las instituciones, deben ser significativas para los sujetos, de tal manera que su ejecución constante y reiterativa no se haga en automático, sino que tenga un sustento simbólico que les dé sentido, las legitime y contribuya al mantenimiento institucional.

Al confluir los componentes simbólicos, cognitivos y de actuación, las instituciones no solo señalan lo que los actores sociales deben hacer, cómo deben hacerlo y las interacciones humanas que promueven; también otorgan los marcos cognitivos que les expliquen por qué y para qué deben hacerlo. Así, antes de ejecutar una acción, el individuo la interpreta y sabe que si la realiza es porque tiene significado para él y el grupo al que pertenece; en resumen, el comportamiento está vinculado a la interpretación.

La ejecución constante y secuencial de ciertos comportamientos, permite reproducir y mantener las instituciones; sin embargo, debe operar simultáneamente el aspecto simbólico y un conjunto de valores socialmente aceptados que las legitimen ante los sujetos sociales, de manera que no las cuestionen y las conserven. Es así que el armazón institucional se estructura de los componentes objetivo (acciones), cognitivo y simbólico (significados), todos relevantes, pues: “[...] brindan estabilidad y significado al comportamiento social” (Scott (1995), citado en Peters, 2003, p. 159).

La pertinencia de relacionar el estudio de las instituciones desde la vertiente sociológica y el análisis de la desigualdad a través del enfoque epistemológico crítico, parte de la idea de que la asimetría social es un proceso, un movimiento dialéctico de construcción y deconstrucción permanente, podemos intervenirlo y redirigirlo; para lograrlo, debemos aproximarnos a la agencia humana, a las acciones que los actores sociales hacen en lo individual y grupal-interaccional.

El modelo teórico-metodológico confirmatorio que propongo para examinar el nexo entre ambas variables, asume que existe entre ellas un vínculo de causa y efecto, en el que las instituciones operan como variable independiente; mientras que la desigualdad actúa como variable dependiente. Al respecto, Bunge (1983) señala que esta distinción tiene



un origen ontológico: “[...] los cambios en los valores de la variable control (independiente) suelen llamarse causas; los cambios resultantes para los valores de la variable dependiente se llaman efectos (pp. 334-339).

Por consiguiente, las instituciones, conformadas por acciones, hábitos, rutinas, comportamientos y esquemas de pensamiento realizados cotidianamente, tanto en la esfera individual como relacional, han logrado arraigarse e institucionalizarse entre las y los habitantes de Fracción Milpillas a través de su ejecución constante, generando y reproduciendo la desigualdad social.

Derivado del trabajo de campo realizado entre julio y diciembre del 2018, se han identificado algunas instituciones que producen y reproducen la desigualdad en la comunidad de Fracción Milpillas. Dentro del amplio entramado institucional que se ha conformado en esta localidad, el egoísmo subyace como una institución que tiene un fuerte arraigo entre sus pobladores; los jóvenes, por ejemplo, la perciben como un factor que tiene sumida en la inequidad social a este lugar, como menciona a continuación Elvira de 23 años: “¿Egoístas?, ¡Uh! ¡Es de lo que sobra la gente aquí, egoístas! [...] Porque le digo que a veces son gente egoísta que nada más quieren para ellos, no ven el beneficio para toda la gente sino nada más para ellos mismos”.¹

Esta joven asocia la actitud egoísta que ejercen ciertos líderes locales, quienes distribuyen de forma desleal e inadecuada los apoyos económicos y materiales que son llevados por algunos programas sociales o agrupaciones políticas, empresariales y corporativas. Por otro lado (y como veremos más adelante), también asocia esta conducta con la restricción que están generando dos grupos (*las zaragozas* y *los diablos*) del trabajo en el basurero y, por lo tanto, del acceso a la basura, principal sustento para ella y mucha gente de la comunidad.

Jóvenes como José Guadalupe, asocia el egoísmo con la ausencia de apoyo, empatía y solidaridad entre los habitantes de este lugar, que se proyecta principalmente al momento de solicitar algún beneficio para este poblado; también cuando algunos sectores (como los ejidatarios) sacan provecho de la ausencia de reglas formales, como la falta de medidores de agua; además, para la gente en general, este grupo goza de mejores condiciones socioeconómicas, ya que poseen tierras ejidales y ganado, tal y como lo señala:



[...] no hay ese apoyo entre todos en la comunidad de que vamos a pedir esto juntos no, si va, nada más va una persona y una persona sola no puede, necesita apoyo de la comunidad para que mejore aquí y en ciertos aspectos es que a unos los benefician y a otros no, porque ya pavimentando y metiendo agua y todo. Aquí a los que son ejidatarios no les conviene porque pagan muy poco de agua y tienen animales y tienen milpas y aquí se benefician de eso, por eso ya poniendo el agua bien y todo sería un gasto más grande para ellos, por eso hay beneficios tanto para unos como para otros.²

Este comportamiento egoísta también es manifestado desde la contraparte, cuando personas que hacen alguna gestión y logran conseguir un beneficio, tienen la pretensión de proporcionarlo a personas que “de verdad lo necesitan”; sin embargo, hay habitantes que, aunque tengan mejores condiciones, quieren atraerlos para ellos, relegando a los demás. Por otro lado, también subyace una conducta paternalista, en la que, además del gobierno, se busca otra persona o grupo que pueda proporcionarle alguna ayuda. Así lo señala Teresita:

[...] he tratado de buscar ayuda, he tratado de buscar este, pues sí o sea yo he tratado de buscar ayuda para cambiar aquí, de hecho mejor los vecinos, las vecinas se molestan porque pues uno ha tratado, bueno yo sí he conseguido un poquito de ayudas ¿verdad? poco a poco, pero aquí la gente luego luego dice, no es que a mí dame, le digo es que pues ahora sí que vamos por partes, a la que no le tocó hay que darle o sea que yo no, no estoy pidiendo nada más para mí, o sea, pero o sea, en general; pero aquí la gente es como egoísta o sea, o sea que viven como en otro tipo de otra no sé, o sea no sé cómo, ni yo me lo explico.³

Personas con mayor tiempo en la comunidad, también observan la conducta egoísta como una de las características principales de los habitantes de esta localidad, causante de la desigualdad que impera aquí, ya que inhibe la participación social, imposibilita la reunión y la generación de acuerdos que favorezcan al grueso de la población. No se vela por un interés colectivo y, en caso de participar, priva el bien individual; así lo manifiesta José Carmen de 47 años: “[...] en el aspecto de participación pues lo primero que ponen a veces es el interés propio, no el interés de, no sé, del futuro o del compañero o de otras personas, sino primero ponen en interés propio y después ya participan si no pues no.⁴

Además del comportamiento egoísta, el conformismo es señalado como una de las principales prácticas que tiene a Fracción Milpillas en condiciones de asimetría social. Muchas de las personas entrevistadas lo manifiestan en su intervención, destacando tres



elementos en los que se refleja: el bajo nivel escolar, limitarse a trabajar en la pepena y mantener a la comunidad en condiciones regulares para vivir.

Varios jóvenes como José Bruno, quien estudia la universidad, piensan que su localidad presenta condiciones de pobreza y desigualdad porque mucha gente no quiere asumir responsabilidades en un trabajo que le implica mayor compromiso, en cuanto a respetar horarios de trabajo, jornadas laborales completas y estar bajo la orden de un patrón. Para él, el tiradero es un sitio propicio para que los habitantes que buscan mayor “flexibilidad”, se auto empleen. Desde su perspectiva, la comunidad presente circunstancias:

buenas y malas porque si hay mucha, mucha ¿cómo le diré? pobreza, pero es porque uno mismo lo quiere, porque trabajo si hay, trabajo si hay bastante, pero en cuestiones de, de ellos pues, es que usted sabe que aquí principalmente está el trabajo ese, aquí en el tiradero, y pues aquí a la gente no le gustan las obligaciones de un trabajo de jornada de 8 horas, de 12 horas, ellos quieren cuándo tienen necesidad van y si no, no, no van.⁵

Sin embargo, su crítica hacia el conformismo de los pobladores va más allá de su desinterés por laborar en un empleo formal, pues lo considera uno de los causantes de que las condiciones físicas de este sitio no mejoren, a pesar de que se encuentra relativamente cerca de la capital potosina, ya que argumenta:

[...] la mayoría te digo que son conformistas, ahorita en las situaciones que vivimos, por ejemplo, el iluminado está muy feo y nadie es para decir, no pues es que la inseguridad está fea, pues hay que... son conformistas porque a pesar de que estamos cerca de la ciudad, somos creo que, hasta los más fregados, he visto comunidades más adelante que están bien pavimentadas, iluminación y todo, y aquí en cambio estamos aquí a 15 o 20 minutos de la ciudad y estamos de la fregada.⁶

Un aspecto recurrente entre los sujetos abordados, es que, al mencionar que no trabajan o han trabajado en el vertedero de basura, les da pauta y legitimidad para comentar que las personas que lo hacen o lo han hecho, son las conformistas; incluso hay quien comenta que los habitantes que nacieron aquí (originarios), tienen una tendencia mayor a desempañarse en esta actividad, tal y como lo menciona:

¡Uy! No, está la comunidad en general la comunidad está mal y prácticamente, mira los que están saliendo son personas que ni son de aquí de la comunidad [...] somos los que estamos saliendo adelante, porque los que viven aquí, pues que son nativos de aquí, realmente pues, yo nada más conozco a dos personas que sus hijos, este, estudiaron



algo, nada más en toda la comunidad de los nativos de aquí, conozco dos personas que sus hijo⁷s salieron adelante [...] que la señora que llegó de acá, son los únicos que van a la escuela, o sea ya a nivel más, más alto, que a la escuela, a la primaria ya a todos los obligan, raro es a lo mejor dos, tres que no, por alguna razón no van a la escuela, pero la mayoría si terminan la secundaria, pero la mayoría te digo pues ahí se quedan.⁸

Además de este comentario, comparte la visión de que el tiradero y las actividades vinculadas a la agricultura y ganadería, generan conductas conformistas, pues se piensa que devienen en un ingreso económico mejor; sin embargo, para Juana representan un límite autoimpuesto para no seguir estudiando, pues señala: “[...] porque dicen qué... ¿para qué?, o sea, ¡Ay pues para qué estudias!, si tienes la milpa, si tienes los animales, si tienes... pues aquí hay mucho que hacer y éste, tienen el tiradero aquí sacas más, sacas más que el que es licenciado, entonces para qué quieres estudiar ¿verdad?.”⁹

No solo las narrativas generadas individualmente, ven al conformismo como una de las principales conductas que motivan la desigualdad y que generan condiciones irregulares para vivir. Durante la intervención colectiva en un grupo focal, los comportamientos conformistas fueron mencionados constantemente por los participantes. Apolonia es una de esas personas que comparte este planteamiento, enfocándose principalmente en los jóvenes que truncan sus estudios para laborar en el tiradero y obtener un ingreso económico frecuente y considerable:

[...] como, por ejemplo, los jóvenes que no terminan de estudiar, a veces se van a trabajar y a ganar poco dinero, y ya día con día sacan. Entonces ya no le dan tanto interés al estudio, entonces haz de cuenta que se quedan estancados hasta ahí, ya no les estira por salir adelante, por progresar [...] Aparte lo que enfoca más es el tiradero, porque hay personas que se van al tiradero, y como sale ahí diario diario, entonces haz de cuenta que ya no le ponen interés al futuro, a salir adelante para vivir mejor, hasta ahí se quedan pues porque de ahí sacan [...].¹⁶

Al igual que en intervenciones anteriores, la predilección por contar con un trabajo al que se pueda acceder cuando quiera, en el que se¹¹ auto emplea, sin jefes o patrones, donde las ganancias económicas son fluctuantes, pero relativamente buenas, son muestras del conformismo que impera entre varias personas de este poblado; este es en general el planteamiento de Mónica, quien comenta que: “Yo más que nada creo que comodidad ¡pienso yo!, más que nada. No quieren ahora sí que batallar, en aplicarse en encontrar un trabajo mejor. Pienso que es nada más a la facilidad, a lo que tienen más enfrente, más lo cómodo y por esto están ahí”.



No obstante, saltan algunos cuestionamientos derivados de los argumentos como el anterior, que vinculan el comportamiento conformista con la predilección por trabajar en el tiradero; por ejemplo, a pesar de que hay trabajos formales con prestaciones, seguridad social y un salario seguro, además de que se difunden en la localidad, ¿Por qué la gente prefiere trabajar en la pepena?, ¿hay algunas restricciones que impiden el acceso de las personas a este tipo de trabajos?, ¿cuáles son esas restricciones? Resulta importante dilucidar estas interrogantes.

Las instituciones mencionadas anteriormente, desde mi perspectiva, si bien generan un impacto adverso en la dimensión colectiva de la comunidad, son realizadas desde la esfera individual. Desde luego que restringen el comportamiento, son significativas para las personas, se mantienen estables y configuran las interacciones humanas; sin embargo, no son producto de las relaciones sociales, en contraste con las que enumeraré a continuación, las cuales son originadas por el contacto entre las personas y posteriormente impactan en los individuos.

De acuerdo con algunos de sus habitantes, Fracción Milpillas mantiene condiciones de inequidad social debido a la apatía que impera entre su población y que se aprecia en bajos niveles de participación social, desinterés por asuntos trascendentales para la comunidad y apoyo ínfimo en el seguimiento y conclusión de gestiones o proyectos que los beneficien. Los argumentos que se presentan a continuación, respaldan esta breve explicación.

En el caso de Abel, quien se asume como una persona que participa, y además lo hace como representante del agua en el sector Tovares¹², lo que ha ocasionado que la comunidad presente circunstancias sociales adversas, se deriva del bajo involucramiento que tiene la gente en procesos que motiven el desarrollo en este lugar; incluso comenta que esta apatía es lo que motivó a incursionar en la junta de mejoras, donde se dio cuenta también de este problema, pues manifiesta que:

[...] que la gente no quiere participar también, o no quieren perder tiempo; eso fue lo que me motivó a, pues a andar en la junta de mejoras. [...] No pues siempre es lo mismo, no muchas, solo acuden, la gente acude cuando ve algún apoyo...pues económico ¿verdad?, pues despensa; que les prometen cualquier cosa, pues no tiene ni el caso ¿verdad? Nosotros preferimos, mejor una calle bien empavimentada (sic) que unas despenzas (risas), más que nada.¹³



En contraste con esta persona, hay habitantes que intervienen esporádicamente en ciertas actividades que se relacionan más con beneficios a los que son acreedores (como es el caso del programa PROSPERA) y, algunas ocasiones, en reuniones en las que se discuten temas de interés para la comunidad; también menciona la ausencia de mecanismos propicios que fomenten la participación de la gente, tal y como menciona a continuación:

No, no participo, solamente en lo que son las juntas de PROSPERA o del centro de salud, que son los doctores y todo eso es lo que yo voy, a las juntas del agua juntas así y a veces sí piden opinión verdad y uno da su... lo que uno piensa nada más [...] Pues hasta ahorita no sé con quién y nadie me lo ha pedido que participe verdad. [...] Pues hay muchas de las veces que, por ejemplo, como por ejemplo, yo a veces no apoyo por lo mismo de que, yo siento que el tiempo no me alcanza, pero a lo mejor también es porque nunca me he, no me he dado la oportunidad de apoyar a la gente por eso.¹⁴

Hay quienes incluso, derivado de experiencias anteriores, atribuyen y anticipan el fracaso de proyectos que pretenden implementarse en esta localidad, a la apatía; por lo tanto, no se gestionan ni echan a andar, coartando la oportunidad de transformar positivamente la vida de sus habitantes. Así lo argumenta José Carmen:

[...] son puntos en los cuales nos lleva para abajo los proyectos, porque no hay participación de la gente, no podemos, no podemos programar o pedir un proyecto porque no sabemos lo que nos vayan a pedir y, en primer lugar, la gente no sabemos que no nos va a responder, por los diferentes motivos, porque está dolida por diferentes cuestiones o porque no tiene tiempo, entonces no hay participación de la gente, no colaboramos de este de ninguna manera.¹⁵

Otra de las vecinas señala algo parecido, con la diferencia de que al hacer una gestión y pedir apoyo comunitario para consolidar algún proyecto, la gente se compromete a hacerlo; sin embargo, cuando se necesita el respaldo efectivo, pocas personas intervienen y el plan se desarrolla con lentitud o, en el peor de los casos, es abandonado. Apolonia lo expresa a continuación:

[...] si se hace una solicitud vamos a suponer que, para hacer un área verde, este, se mete a lo mejor un escrito y todo entonces por lo pronto nos dicen que sí. Entonces, ya cuando venimos y que no lo aprueban, ¡no pues a ver qué nos van a dar tanto! y la comunidad pone tanto. Entonces, haz de cuenta que ahí pues ya no está la unión, porque ya se trata de cooperar. Entonces como no jalan todas, entonces por eso se va haciendo



un poco más despacio con las que si quieren progresar y pues por eso, ¡imagínese! de para hacer esto, ¿cuánto se tarda? y pues por eso la comunidad no sale adelante.¹⁶

Conviene hacer una precisión. Si hablamos de que este lugar mantiene condiciones de desigualdad y, por lo tanto, la mayoría de los habitantes cuentan con recursos económicos acotados y que preferentemente son usados para satisfacer necesidades elementales: comida, salud, educación; es complicado que puedan contribuir significativamente para sacar adelante un proyecto. Las instancias deben considerar esta condición y buscar otras alternativas para ejecutar obras que beneficien a esta localidad.

Además de la pasividad y la apatía, el conflicto se ha constituido como una institución que fomenta la inequidad social y promueve la interacción social de las y los habitantes a través de la confrontación, el descontento, la descalificación y el enfrentamiento físico. En la mayoría de las fuentes orales generadas en el trabajo de campo, las relaciones conflictivas fueron una constante en las narrativas de las y los sujetos abordados; no obstante, presento algunos ejemplos para ilustrar lo anterior.

Para contextualizar la conflictividad que se suscita en Fracción Milpillas, es necesario vincularla con dos creencias que la gente tiene; por una parte, una percepción arraigada entre las personas de 20 a 50 años, quienes se niegan a pagar una toma adicional de agua y, por lo tanto, una cuota mensual que se cobra por consumirla, argumentando que sus padres y/o abuelos respectivamente, trabajaron para introducir el drenaje y las tomas iniciales, eximiéndolos del pago referido. Cuando se les exige que paguen el agua se molestan, e incluso, cuando se les quiere cortar el abasto del líquido, no lo permiten haciendo uso de la fuerza, sacando palos, piedras, machetes y armas de fuego. Así lo refiere Gregorio, anterior representante del pozo en el sector de los Alonso:

[...] hay otra cosa, la cultura que dejaron aquí los antepasados, también es otra cultura media rara ¿verdad?, porque son culturas que dejan los antepasados. Uno como padre debe enseñar los hijos y esas mismas costumbres se van, se van quedando. Entonces aquí, cuando, por decir ahorita, el que ya tiene familia, ya es un compromiso que se echó uno, ya no se atiende uno al papá, y aquí muchos dicen: al cabo mi papá ya trabajó, ¡Yo para que pagó si mi papá trabajo ahí! ¡Pues trabajo él, pero falta el trabajo para la familia!¹⁷

Otra de las personas presentes en este diálogo grupal, respalda el argumento anterior, señalando el malestar que suscita entre varios miembros de la comunidad cuando se les pide que paguen el uso de agua; adicionalmente señala la otra creencia que origina



conflictos en la comunidad: la división entre personas oriundas y las vecindadas, pues se tiene la percepción de que las segundas no pueden ser acreedoras a los beneficios que las primeras gozan: acceder a los distintos apoyos económicos y materiales llevados por instancias públicas o privadas, ingresar a los diversos programas sociales que se implementan, atención médica, etc. Esto ha generado una constante tensión entre ambos grupos. Mónica, quien tiene poco tiempo viviendo en Fracción Milpillás, lo relata:

[...] Si, siempre en las juntas sale ese tema, que no quieren pagar. Que, porque los viejitos de antes hicieron toda la tubería, los descendientes no tienen que pagar ¡y que no sé qué! Y aparte, con la gente que no somos de aquí, nos traen de encargo, la mera verdad la gente que no es de aquí [...] A lo que yo me refiero Don Goyo, es que tienen esa... para mí es una necesidad de estar en contra de los que no somos de aquí.¹⁸

Las explicaciones anteriores que hablan de comportamientos apáticos, pasivos, desconfiados y conflictivos, nos permiten a reflexionar indirectamente sobre la ausencia de cohesión social entre las y los pobladores, de relaciones fragmentadas, de desunión (retomando la voz de los sujetos con quienes dialogué). Presento a continuación la perspectiva de algunas personas que evidencian de manera explícita la fragmentación social, otra institución que, desde mi perspectiva, abona a los procesos de asimetría social y configura las interacciones humanas.

El desempeñar un cargo al interior de la comunidad, como ser representante del pozo del agua en el sector de los Alonso, le permitió a Gregorio establecer vínculos sociales particulares, basados en la responsabilidad y compromiso ciudadano; pero también percatarse de la omisión de los habitantes y la profunda división social que existe a nivel sectorial, intersectorial y comunitario, mostrando que la fragmentación social atraviesa todas las escalas locales que se han configurado en Fracción Milpillás. El siguiente testimonio así lo refleja:

Entonces se trata de algo, un proyecto que quiere hacer uno, la gente no está para apoyar, la gente está esperando ya aquello para recibir, hay gente que nada más quiere recibir, pero no está para apoyar. Entonces nunca vamos a que esté bien esta comunidad. Yo pienso que está así por lo mismo que la gente no, no estamos unidos. La comunidad, a veces tratábamos de hacer algo y pedíamos una, no, no, había pues éste, eran cosas que se necesitaban poner de uno, de su parte o algo un apoyo, se salían, mejor se iban, estábamos ahí, ahí nos dejaron varias veces, ahí en el centro de salud, llegaba la gente así. ¿Entonces cuando se levanta esta comunidad?¹⁹



Hay quienes incluso piensan que, debido a esta segmentación social, los habitantes de la comunidad se sabotean, reflejándose en la poca o nula participación en asuntos que pueden beneficiarlos y en el bajo índice de involucramiento en planes o procesos que motiven el desarrollo; en suma: la falta de cohesión social ha debilitado las relaciones sociales internas, a tal grado que las personas, al no unirse ni organizarse, truncan su progreso, tanto individual como colectivo. Laura lo resume de la siguiente forma: “Yo pienso que la misma comunidad se obstruye sola, la misma comunidad se pone el pie uno al otro y entonces es por eso el motivo de que no avanzamos. Si fuéramos sociables y de perdido, si fuéramos a una reunión y ver de qué se trata y buscar al otro vecino y decir de qué trató ser amables [...]”²⁰

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo, pudimos presenciar cómo y en qué medida las instituciones, generadas desde las esferas individual e interaccional, producen y reproducen la inequidad social en Fracción Milpillás. Desde el ámbito del individuo, el entramado institucional conformado por el egoísmo y el conformismo, mantienen a las personas en una inercia que obstruye la movilidad social y no les permite mejorar sus condiciones de vida. Esta condición personal, al interiorizarse y desplegarse en la mayoría de los habitantes de este sitio, crean un grupo social vulnerable aglutinado en un lugar concreto, conformando una comunidad desigual.

En la escala relacional, el amplio y complejo armazón de instituciones como la apatía, la pasividad, la desconfianza y el conflicto, han configurado una forma particular de vínculos sociales que reflejan la profunda fragmentación social que subyace en esta localidad, generando relaciones tensas entre sus pobladores y la incapacidad para participar, organizarse y construir proyectos compartidos que coadyuven en su desarrollo.

Si tomamos en cuenta la idea de que la inequidad es un proceso, y como tal, asumimos que está en constante movimiento, en una dialéctica de construcción y deconstrucción permanente, podemos intervenir y redirigirlo; sin embargo, es necesario aproximarnos a la agencia humana, a los detalles, a las acciones de los sujetos sociales que hacen en lo individual e interaccional.

Las instituciones que han logrado arraigarse e interiorizarse (institucionalizarse), y que se proyectan a través de comportamientos, hábitos, rutinas y esquemas de pensamiento, son parte de este proceso y, por lo tanto, susceptibles a transformarse, de modo



que puedan crearse y consolidarse mecanismos que permitan a las y los habitantes de esta comunidad, vivir en condiciones de igualdad, desarrollo y bienestar.

Notas

¹ Entrevista a Elvira Viridiana Pérez Carrizales, efectuada el 25 de noviembre del 2018.

² Entrevista a José Guadalupe Gonzáles Delgado, efectuada el 30 de noviembre del 2018

³ Entrevista a Teresita Ramírez Alvarado, efectuada el 4 de noviembre del 2018

⁴ Entrevista a José Carmen Vázquez Pérez, efectuada el 16 de noviembre del 2018

⁵ Entrevista a José Bruno Rodríguez Vázquez, efectuada el 21 de noviembre del 2018

⁶ *Ibíd.*

⁷ Entrevista a Juana Segovia Morales, efectuada el 5 de noviembre del 2018

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Intervención de Apolonia Pérez Monsiváis durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018

¹¹ Intervención de Mónica Meza Ortega durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018

¹² La comunidad presenta una división local por sectores: Los Alonso, Los Tovares, Los Mendoza, Los Martínez, Los Ramírez y San Isidro, motivada por uno de los párrocos de la Iglesia de las Terceras, colonia sub-urbana y aledaña a Fracción Milpillars, de quien depende eclesialmente esta última. De acuerdo con algunos pobladores, la segmentación tenía como propósito asignar una persona encargada en cada sector, que coadyuvara en las labores de evangelización y mantenimiento de la fe católica. Notas de campo del 6 de agosto del 2018.

¹³ Entrevista a Abel Tovar Rincón, efectuada el 12 de noviembre del 2018

¹⁴ Entrevista a Sofía Castillo Tenorio, efectuada el 7 de noviembre del 2018

¹⁵ Intervención de José Carmen Vázquez Pérez durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018

¹⁶ Intervención de Apolonia Pérez Monsiváis durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018

¹⁷ Intervención Gregorio Martínez Cerda durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018

¹⁸ Intervención Mónica Meza Ortega durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018



¹⁹ Intervención Gregorio Martínez Cerda durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018

²⁰ Intervención Laura Alvarado Torres durante el grupo focal realizado el 5 de diciembre del 2018

Fuentes orales

Entrevistas semi estructuradas

- 1) Entrevista a Abel Tovar Rincón, efectuada el 12 de noviembre del 2018
- 2) Entrevista a Elvira Viridiana Pérez Carrizales, efectuada el 25 de noviembre del 2018
- 3) Entrevista a José Bruno Rodríguez Vázquez, efectuada el 21 de noviembre del 2018
- 4) Entrevista a José Carmen Vázquez Pérez, efectuada el 16 de noviembre del 2018
- 5) Entrevista a José Guadalupe González Delgado, efectuada 30 de noviembre del 2018
- 6) Entrevista a Juana Segovia Morales, efectuada el 5 de noviembre del 2018
- 7) Entrevista a Sofía Castillo Tenorio, efectuada el 7 de noviembre del 2018
- 8) Entrevista a Teresita Ramírez Alvarado, efectuada el 4 de noviembre del 2018

Grupo focales

- 1) Grupo focal efectuado el 5 de diciembre del 2018

Bibliografía

Bunge, Mario. (1983). *La investigación científica: su estrategia y filosofía*, Barcelona, España: Ariel.

El Colegio de México. (2018). *Desigualdades en México 2018*, México: El Colegio de México.

Friedland, Roger, y Robert R. Alford. (1999). Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. En Powell, Walter W., y Paul J. DiMaggio (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 294-329). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).



March, James G., y Johan P. Olsen. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. En Rhodes, R.A.W., et al, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp.3-20). Great Britain: Oxford University Press.

Peters, B. Guy. (2003). *El Nuevo institucionalismo. La Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, España: Gedisa.

Reygadas, Luis. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I).

Tilly, Charles. (2000). *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Argentina: Manantial.



Pobreza no Brasil: Situação financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Magda Núcia Albuquerque Dias¹

Artemisa Peres Soares²

Maria Eduarda Marques Ferreira³

Resumo

A crise que atinge todo o mundo potencializou a ciranda do crédito-débito. Dados revelam que o problema do endividamento no Brasil já atinge muitas famílias pobres, uma situação preocupante, pela dependência econômica em momento de crise, o que reforça o compromisso do Estado para com grupos mais vulneráveis. O presente trabalho é resultado de uma pesquisa cujo objetivo foi avaliar a situação financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família na cidade de Timon, Estado do Maranhão. Um município que, basicamente, o empregador é o poder público estadual e municipal. A pesquisa foi do tipo qualitativa (Goldemberg, 2005) teve início em junho de 2018 e foi concluída em julho de 2019. Foram dez as famílias sujeito da pesquisa que teve o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão-FAPEMA. Acredita-se na contribuição com as discussões que avançam na perspectiva de encontrar saídas para amenizar a situação de pobreza no Brasil, e, por seu turno, na América Latina, uma vez que já se pode afirmar que estas famílias já estão na ciranda do crédito-débito. Não conseguem pagar suas despesas mínimas no final de cada mês, deixam sempre débitos para os meses seguintes. Portanto, é mister que a situação econômica dessas famílias seja acompanhada para evitar maiores impactos sobre sua situação de pobreza.

Palavras chave

Pobreza; Desigualdade; Bolsa Família; Crise; Endividamento.

Introdução

O Programa Bolsa Família foi criado por Medida Provisória nº 132 de 20 de Outubro de 2003, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. A Secretaria de Renda e Cidadania, órgão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável direta pela gestão descentralizada do Programa partilhada entre os diferentes entes federativos, União, o Distrito Federal, os Estados e os municípios. Dentre outras ações a referida Secretaria é responsável por selecionar, a partir dos dados contidos no CadÚnico,



as famílias que estão aptas a receber o benefício e estipular os seu valor. Cabe à Caixa Econômica Federal (CEF) ser o órgão operador do Programa, quem processa as informações, quem calcula o valor da renda domiciliar *percapita* mensal e define quanto deve receber cada família e, só assim, paga mensalmente através do cartão magnético que, preferencialmente, deve estar em poder das mulheres. São consideradas pobres as famílias com renda *percapita* de R\$ 85,01 até R\$ 170,00, e extremamente pobres, aquelas com renda *percapita* de até R\$ 85,00 (Brasil, 2018).

O Governo Federal, no ano de 2018 destinou para o Bolsa Família um valor de R\$ 26,00 bilhões (Brasil, 2018), menor do que os destinados em 2017 (Brasil, 2017) e 2016 (Brasil, 2016) respectivamente, 29,7 bilhões e de R\$ 28,8 bilhões, para o atendimento de cerca de 14 milhões de famílias em todo o país. Ressalta-se que o valor médio mensal que receberam as famílias beneficiárias em outubro de 2017 foi em torno de R\$ 179,37 um valor muito baixo considerando a inflação e o aumento nos preços dos alimentos, devido às conseqüências da crise econômica neste início de ano e da elevada concentração de renda no país (Brasil, 2018).

O município de Timon, no estado do Maranhão, está situado na microrregião geográfica de Caxias, com uma população estimada em 163.342 habitantes é o quarto mais populoso do Maranhão e também o quarto em produto interno bruto, com um IDH de 0.640 (Brasil, 2014b). As principais atividades geradoras de receita para o município são o comércio e a prestação de serviços, uma economia notadamente voltada para o setor informal e para a agricultura de subsistência. Timon, como a maioria dos municípios do país, necessita de Programas do governo federal para atender à sua população pobre, por não ter uma dinâmica econômica que o coloque numa posição confortável que possibilite maior empregabilidade. Timon, sem dúvida, também deve apresentar um quadro precário nas relações de trabalho dos beneficiários, uma vez que os dados supracitados revelam a situação do país. O Estado do Maranhão no mês de Março de 2018 recebeu do governo federal através do Bolsa Família, R\$ 2, 5 bilhões, deste montante, R\$ 3.650,273 ficou no município de Timon (Brasil, 2018). As cifras demonstram o quanto o Programa injeta dinheiro na economia por meio do consumo destas famílias e, sem o qual, a sua participação na economia seria mais restrita.

O benefício recebido mensalmente tem permitido, dentre outros, às famílias beneficiárias aumentarem o seu poder de consumo, bem como lhes foi facultada a entrada no mercado através de linhas de crédito junto a algumas instituições financeiras do país. O



cartão magnético não representa apenas um dispositivo para receber uma transferência monetária, é também a entrada para o sistema financeiro e, por conseguinte, para o endividamento, fenômeno que tem atingido até países de economias consideradas fortes como a americana.

O problema do endividamento das populações mais pobres

O benefício recebido mensalmente tem permitido, dentre outros, às famílias beneficiárias aumentarem o seu poder de consumo, bem como lhes foi facultada a entrada no mercado através de linhas de crédito junto a algumas instituições financeiras do país. O cartão magnético não representa apenas um dispositivo para receber uma transferência monetária, é também a entrada para o sistema financeiro e, por conseguinte, para o endividamento, fenômeno que tem atingido até países de economias consideradas fortes como a americana (Philon et al, 2008). Ressalta-se que o governo brasileiro através de pesquisas, informa acerca da suspeita do impulso à economia, uma vez que para cada real adicional gasto no Programa Bolsa Família, estimula um crescimento da ordem de R\$ 1,78 no PIB (Campelo, 2013). Significa dizer que, há uma indução artificial ao crédito e, por conseguinte, ao débito, uma vez que o consumo das famílias extrapolam a sua condição real de compra.

O crédito-débito é a expressão atual da financeirização da economia e atualmente impulsiona uma sobrevivência provisória, para muitos alimenta a ilusão de prosperidade, a sua função não é mais impulsionar a produção e sim possibilitar a sobrevivência das pessoas (Japp, 2013). A consequência é o superendividamento, fenômeno que paulatinamente vem atingindo também a população brasileira. O que estamos tentando demonstrar é que o impulso ao crédito e por seu turno ao endividamento é uma necessidade do capital financeiro e aqui, já pode ter atingido os beneficiários do Programa Bolsa Família.

No Brasil, a consolidação do processo de inclusão financeira ficou definida em torno de alguns objetivos que vão desde a ampliação do acesso aos serviços como a abertura de conta-corrente e conta poupança, a compra de seguros, a créditos, e o recebimento e meios de pagamentos, à ampliação do acesso ao microcrédito para os que desenvolvem atividades formais e informais. Com a ampliação ao microcrédito o governo esperava aumentar as possibilidades de geração de trabalho e renda e, assim, atingir a população de baixo poder aquisitivo, via redução da informalidade e das taxas de juros, da desburocratização, mecanismos que poderiam autonomizar e fortalecer este segmento



(Brasil, 2010). Em setembro de 2017 o Governo Federal, diante da crise que se intensificou e do esforço também de diminuir os gastos sociais, lançou o Progridir, um plano de ações que engloba um conjunto de estratégias destinadas às famílias beneficiárias do Bolsa Família e as que não recebem o benefício e estão cadastradas no CadÚnico. O plano tem como meta capacitar e emancipar financeiramente essas famílias. Para cumprir tal objetivo, liberou 3 bilhões em linha de microcrédito com juros abaixo de 1% ao mês, ao tempo em que estabelece parcerias com a iniciativa privada a fim de inserir estas famílias no mercado de trabalho. Ressalta-se que esta política tem sido a estratégia governamental de tentar autonomizar as famílias de baixa renda desde que o Programa foi implementado.

Nos últimos 12 (doze) anos, após o Bolsa Família ter sido criado, só na Caixa Econômica Federal - CEF, foram abertas 6 (seis) milhões de novas contas poupança ao ano, em um total de 50 milhões de contas ativas, correspondentes a um saldo, em 2013, de 197 bilhões de reais. Do total de contas abertas, 2,3 milhões foram dos beneficiários do Bolsa Família. Na modalidade Conta Caixa Fácil foram abertas 12,5 milhões de contas desde 2013, destes, 2,9 milhões são beneficiários do Programa Bolsa Família. (Fernandes, 2013). O incentivo ao microcrédito tem modificado a estrutura econômica dos negócios e surgido a figura do Microempreendedor individual (MEI). São os novos sujeitos com características diferenciadas dos micro e pequenos empreendedores definidos como aquelas pessoas que trabalham em uma atividade econômica própria sem ter empregados, o fazem com ou sem sócios, e podem ser auxiliados por trabalhadores não remunerados (Sebrae, 2009).

O Crediamigo, considerado o maior programa de crédito orientado da América do Sul, existente desde 2003 atende estes novos empreendedores. Seus clientes atuam por conta própria em setores formal ou informal e desenvolvem atividades em setores da indústria, da agricultura e do comércio, este último conta com a maioria dos trabalhadores. São exemplos de negócios desenvolvidos pelos pequenos empreendedores as marcenarias, sapatarias, carpintarias, produção de alimentos, gráficas, padarias, vendedores ambulantes, vendedores em geral, mercadinhos, armarinhos, bazares, restaurantes, feirantes, lanchonetes, pequenos lojistas, açougueiros, salões de beleza, oficinas mecânicas borracharias, dentre outros. A quantidade de operações de crédito do Crediamigo e os valores acumulados aumentaram devido às facilidades de acesso entre os anos de 2002 e dezembro de 2013. (Brasil, 2013).



O crédito consignado, outra modalidade de empréstimo, visou envolver um novo grupo de beneficiários de baixa renda, os aposentados do Instituto Nacional de Seguridade Social -INSS. Os que recebem menos de um salário por mês são os seus maiores clientes, isto é visualizado pelo percentual de operações realizadas por eles que em 2008 representavam 89,4% e em 2010, 57%, contra as pessoas que recebem entre um e três salários mínimos mensais que foram responsáveis nos mesmos anos de referência por, respectivamente, 6,4% das operações e 27,9%. O aumento dos empréstimos consignados para as pessoas físicas demonstram a magnitude das transações realizadas desde 2004 até agosto de 2010. Em 2004 os empréstimos consignados em folha somavam 16,0 bilhões e em agosto de 2010 subiram para 128,5 bilhões. Os empréstimos sem consignação em folha, nos mesmos anos de referência, foram, respectivamente, 19,7 bilhões e 60,8 bilhões. O número de operações e do volume de dinheiro envolvido entre 2004 e 2010 mostram a velocidade com que os aposentados do INSS foram abocanhados pelo sistema financeiro. No ano de 2009, cinco anos após o governo Federal ter regulamentado esse tipo de operação, foram efetuados 9,6 milhões de contratos cujos valores financiados somaram R\$ 22,7 bilhões. Entre 2004 e setembro de 2010 foram efetuados 41,8 milhões de contratos envolvendo um volume de recursos da ordem de R\$ 81,88 bilhões. A regulamentação das cooperativas também propiciou um aumento no número de associados, bem como no volume de recursos destinados a atender a este público. Entre 2002 e 2010 houve um aumento no número de associados de 1,6 milhão para 4,5 milhões, concomitantemente, houve um aumento no número de depósitos que saltou de R\$ 6,9 bilhões para R\$ 25,5 bilhões, assim como houve ampliação das operações de crédito que subiu de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 27,8 bilhões (Brasil, 2013).

Toda evolução dos empréstimos ratificam o esforço do governo federal para consolidar a sua política de autonomização das famílias via inclusão financeira. O acesso aos cartões de crédito, outra modalidade de crédito no Brasil, tem crescido muito, com perspectivas futuras de aumento ocorrido pela inserção também da população de baixa renda a este sistema. O crescimento no número de cartões entre 1999 a 2005 foi de 191%, no último ano da série existiam em circulação no país, 65 milhões de cartões, aumento que reflete o número de transações que foi de 1,8 bilhões (Zoain, 2007). No ano de 2012, o faturamento com cartões de crédito foi 21% maior do que no ano anterior, e finalizou o primeiro semestre deste mesmo ano com faturamento total de cartões de crédito e débito no valor de R\$ 369,7 bilhões, sendo 213,7 bilhões em cartões de crédito



e 111 bilhões de cartões de débito (Sebrae, 2012). No ano de 2011, existiam 173 milhões de cartões de crédito no país, e, em 2012, o número subiu para 203 milhões, representou um aumento de 17,3%. O mercado de cartões, conforme aumento do número de usuários, já objetivava atender segmentos de outras classes sociais, o que já ocorreu em 2013, segundo relatório anual de 2012 da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN, 2013). A evolução da carteira de crédito de pessoas físicas com cartões entre 2007 e 2013 demonstrou o crescimento do volume deste tipo de crédito, ou seja: em 2007 existiam 34.066.000 em 2013 aumentou para 125.432.000. Estudos anteriores já apontavam o cartão de crédito como uma das modalidades que mais crescera no país, até mais que o varejo, dados de 2010 demonstraram o quanto é utilizada, como se pode constatar pelo que representaram nas vendas de algumas empresas, a saber: 47% das vendas do Pão de Açúcar, 45% das Lojas Americanas, 79% da Renner, e 38% da Drogasil. Naquele momento, a indústria dos cartões de crédito era bastante otimista em relação ao potencial deste setor, sobretudo nas classes C, D e E. O crescimento do uso do cartão, em relação ao varejo, pode ser explicado pela relação que os bancos mantiveram com o comércio varejista para a obtenção de informações sobre a população de baixa renda desde 2004. Tal parceria proporcionou aos bancos compartilhar informações sobre o histórico de crédito destes clientes e isto levou os varejistas a emitir cartões próprios destinados a este público, a consequência foi o comércio varejista se tornar o principal emissor de cartões de crédito do país (Vieitas, 2010). Ressalta-se que a inadimplência impulsionou os bancos, desde 2017, a restringirem os cartões de crédito, sobretudo às famílias de renda mais baixa. O Banco do Brasil e o Santander retiraram de circulação entre os meses de Janeiro e Abril de 2017, 1,2 milhões de cartões (Nakagawa, 2017). Uma medida preemente diante da crise que abala o país e sinaliza o endividamento de famílias de baixa renda.

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), liberou no ano de 2009 entre os meses de janeiro a março um montante de crédito no valor aproximadamente de R\$ 215.000.000,00 a 225.000 beneficiários do Bolsa Família. O projeto de inclusão financeira do Programa Bolsa Família atende a todos independentemente da região em que moram. Os beneficiários rurais também não ficaram fora dessa estratégia de inclusão, mais de 240 mil beneficiários do Bolsa Família obtiveram crédito por meio do Agroamigo/Pronaf do Banco do Nordeste. De maneira geral, cerca de 2,85 milhões de beneficiários têm conta-corrente simplificada e mais de 580 mil tiveram acesso ao microcrédito produtivo rural ou urbano, como o Crediamigo e o Agroamigo/Pronaf (PGI, 2010). Dados de Junho de



2013 informam que mais de 473 mil clientes do Agroamigo e cerca de 650 mil do Credi-amigo são beneficiários do Programa Bolsa Família (PGI, 2010). Dentre as linhas de crédito que foram abertas pelo Governo Federal para atender à população de baixa renda os beneficiários do Programa Bolsa Família, acessaram muitas delas, a exemplo o Minha Casa Minha Vida, o Minha Casa Melhor (suspensa no início de 2015) e o Programa Crescer. No ano de 2013, o Governo Federal disponibilizou uma linha de crédito no valor total de 18,7 bilhões de reais, que foram destinados aos beneficiários do Minha Casa Minha Vida. Um crédito de até R\$ 5.000,00 para quem é mutuário do programa e está em dia com suas prestações. Com esse crédito as famílias puderam comprar móveis e eletrodomésticos financiados em até 48 meses com juros de 5% ao ano. Uma medida que atinge diretamente o Programa Bolsa Família, uma vez que, do Programa Minha Casa Minha Vida, 80% são seus beneficiários. Das 6,7 milhões de operações no Nordeste do Programa Crescer no Nordeste até junho de 2014, 2,6 milhões foram com os beneficiários do Bolsa Família (BRASIL, 2014).

O governo Federal já disponibilizou 9 bilhões de reais a 3,5 milhões de pessoas através do Microcrédito Produtivo Crescer. Até 2013 o programa já tinha atingido um milhão de beneficiários do Programa Bolsa Família. Entre os meses de setembro de 2011 e agosto de 2013 o Bolsa Família foi responsável por 2,3 milhões de operações o que corresponde a uma média superior a dois empréstimos por pessoa. Neste mesmo período foram também beneficiados 1,1 milhão de pessoas com baixa renda, o que significa que os segmentos mais pobres correspondem a 50% dos 3 milhões de pessoas que receberam empréstimos desde 2011. A maior parte dos créditos, 77%, foi concedida à população da Região Nordeste, e destes 91% são beneficiários do Programa Bolsa Família. Ressalta-se que as taxas de juros que eram de 8% no início do Programa caíram para 5% no ano de 2013 (Brasil, 2013b). No ano de 2012, 68% dos contratos foram feito por quem atua na informalidade. Os empréstimos variam de R\$ 300,00 a R\$ 15.000,00 que devem ser destinados ao capital de giro ou investimentos. É proibido utilizar o crédito com gastos familiares. Com esta iniciativa o governo pretende aumentar o número de MEIs no país e garantir renda para segmentos inclusos no CadÚnico, para isto, além do crédito lhes são oferecidas lições de educação financeira para que planejem, e organizem o orçamento de seu negócio. A maioria dos beneficiários com perfil MEI, considerando os dados de 2011, o que corresponde a 32%, está localizado na região Nordeste. Do total dos beneficiários MEIs-PBF, 92% exercem atividades na zona urbana e apenas 8% na zona rural. O comércio varejista, de bebidas, e serviços ambulantes de alimentação, e a predominância em atividades de necessidades básicas como



roupas, alimentação, cabeleireiros, enfim em pequenos negócios. São atividades em sua maioria com baixo valor agregado que não exigem muita especialização, o que condiz com o nível baixo de escolaridade dos beneficiários. Há entre a maioria, 87%, um desejo de se tornar um microempresário, a despeito do quanto esta mudança será onerosa (Moreira, 2013).

Outros dados mostram que a classe D e a classe E, esta última onde estão os beneficiários do Programa Bolsa Família, proporciona individualmente uma rentabilidade anual de apenas R\$21,00 aos bancos quando comparados aos clientes de alta renda que proporcionam individualmente R\$ 1.500,00, entretanto, este mesmo cliente de renda baixa com um cartão de crédito rende R\$ 61,00. É um segmento que o mercado objetivava sua expansão (CARE, 2011), até que a crise econômica que vem atingindo o país limitou esta expectativa. Todos os dados relativos ao crédito fácil destinado aos segmentos de baixa renda revelam como a população pobre do país é inserida no mercado consumidor, porém, não informa as conseqüências desta inserção.

Ao acessar o Bolsa Família as famílias beneficiárias aumentaram seu poder de consumo, contudo, tem-se observado que houve um crescimento vertiginoso do débito da população com baixa renda, fenômeno que já havia atingido outros segmentos da população com renda *percapita* maior que a renda das famílias beneficiárias. Segundo a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CDL) e o Serviço de Proteção ao crédito (SPC), no início do segundo semestre de 2017, 60 milhões de pessoas no país estavam em situação de inadimplência, o equivalente a 40% de todos os consumidores acima de 18 anos. Um aumento de 22% em relação ao ano de 2016. Inadimplência que atinge as classes C, D e E (CDL, SPC, 2018). Fenômeno que há muito tempo já é condição de muitas famílias no país.

A Pesquisa do Endividamento e Inadimplência do Consumidor (CNC, PEIC), já revelava que muitas famílias brasileiras já se encontram endividadas e muitas estão sem condições de liquidar suas dívidas. Em 2010, o número de famílias nesta condição era de 59,1%; em 2013 este número aumentou para 62,5%, o impressionante foi o crescimento de 7,5% de endividados em relação ao ano de 2012. O presidente do Instituto Fractal de Análises de Mercado, Celso Grisi, noticiou resultado de pesquisa feita com os consumidores de baixa renda, e revelou aumento do número de dívidas que este segmento acumulou. A referida pesquisa comparou, dentre outros, a relação do uso do crédito



com comprometimento de renda, de janeiro de 2005 a dezembro de 2013, o resultado indica uma precipitação para o endividamento das pessoas que estão entre os

que têm uma renda de até R\$ 1.500,00. A pesquisa demonstrou que 1/4 deste segmento se endividou nos últimos sete anos. Dos entrevistados, 26,7% tem dívidas com o sistema financeiro, e o principal objetivo do empréstimo para 55,8% dos entrevistados é pagar dívidas vencidas ou a vencer. Eles recorrem não somente aos créditos nas instituições legais, mas também ao mercado de crédito informal, os agiotas, cujos juros são bem maiores, isto demonstra o seu aprisionamento ao sistema de crédito (Grisi, 2013). Dados sobre a classe E que são reforçados também por outras pesquisas. Pesquisas sobre os hábitos financeiros da classe E onde estão os beneficiários do Bolsa Família já revelavam que este segmento se utiliza de créditos de pequenos prazos para ajudar a pagar as dívidas que a renda não cobre, e acessam instrumentos formais e informais a saber: cartões de loja, compras parceladas, dinheiro emprestado a amigos, a agiotas e também cartões de crédito de terceiros. As pessoas convivem sempre com o cuidado para que o orçamento se ajuste no limite da disponibilidade de crédito, uma vez que sempre podem acessar um bem que se não fosse o crédito seria inacessível. Mas, na maioria das vezes, o crédito não está disponível, é nessas horas que se valem dos instrumentos informais como os amigos e familiares. Outro dado da pesquisa é que a maioria fica presa à ciranda do crédito, uma situação que as impede de construir um patrimônio, é muito raro a abertura de poupanças (O Plano CDE e o Bankanbler Associates (2012). O endividamento, conforme dados supracitados, é um fenômeno que chegou aos segmentos de menor poder aquisitivo, o nosso objetivo é avaliar a condição financeira das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Timon-MA, para saber se já foram atingidas pelo fenômeno do endividamento.

A situação financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família em Timon-MA

A análise dos dados coletados apontou para uma situação de endividamento das famílias, devido à renda total não ser suficiente para atender as necessidades básicas, estas famílias acabam recorrendo a outros meios como forma de aumento da renda.

O questionário possibilitou coletar informações acerca do perfil socioeconômico das famílias entrevistadas, a saber: composição familiar; escolaridade; renda média do trabalho; renda média familiar com o benefício; valor médio do benefício; impacto do benefício sobre a renda familiar e, por fim, acesso a linhas de crédito. Em média, as famílias não são numerosas, pelo contrário, possuem 3.2 componentes. Têm baixa escolaridade,



considerando as exigências por educação que cada vez mais ficam complexas. 30% concluíram o Ensino Fundamental, 40% o Ensino Médio e 30% possuem Ensino Médio Incompleto. A maioria trabalha. Cerca de 90% das famílias trabalham, mas não acessam seus direitos trabalhistas, estão na informalidade. A renda média familiar sem o benefício é de apenas R\$470,40, com o benefício esse valor sobe, em média, para R\$ 637,20. Foi calculada também a renda média familiar *percapta* com o benefício que foi de R\$ 177,00 e sem o benefício ela cai para R\$130,66.

Dos entrevistados, 40% acessam linhas de créditos informais, ou seja, buscam ajuda financeira com seus familiares e amigos mais próximos. A linha de crédito informal é mais acessível para estas famílias, pois para elas recorrerem a linhas de créditos formais diminui a chance de organização financeira. Apesar da grande dificuldade destas famílias para manter suas necessidades básicas, 100% declararam que não recorrem a bancos. É comum entre os beneficiários terminarem o mês com o saldo negativo, levando-os a comprarem fiado em mercearia e lojas do bairro, visto que mais da metade destas famílias possuem créditos nesse tipo de estabelecimento. A partir desta pesquisa é possível observar que 100% dos entrevistados não possuem itens de consumo desnecessário, com isso é reconhecido que as famílias gastam apenas para suprir suas necessidades. Seus gastos mensais incluem alimentação, água, luz e remédios.

Dos entrevistados, 10% cancelaram os cartões por não conseguirem pagar as dívidas. Os que possuíam não estavam conseguindo pagar. Os dados coletados junto às famílias entrevistadas ratificam o que as pesquisas já indicam em relação à inadimplência das famílias brasileiras, incluindo estas famílias 100% na ciranda do crédito-débito, ou através das linhas de crédito informal ou através das contas feitas todo mês nas mercearias.

Reflexões finais

As reflexões a partir dos dados coletados são as seguintes: as famílias não são numerosas, possuem baixa escolaridade, um agravante que afeta a possibilidade de auferirem uma renda mais alta, não têm condições de ocupar vagas com mais exigências de escolaridade. A maioria das famílias trabalha, mas a renda é insuficiente, não dá para satisfazer as necessidades básicas, mesmo com o benefício. Contudo, apesar de o benefício ser muito baixo é impactante nas suas vidas, uma vez que, o impacto médio do benefício na renda familiar é alto, 42,14%; o que comprova a importância que tem o benefício nas finanças das famílias pesquisadas. Quanto aos débitos, observou-se que



as mesmas já estão se endividando. A maioria afirmou que acessa alguma linha de crédito porque a renda e o benefício não são suficientes para os seus gastos mensais, portanto já se encontram na ciranda do crédito-débito, estão endividadadas.

Notas

¹ Doutora em Serviço Social pela Escola de Serviço Social- ESS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ. Professora de Sociologia da Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, do Centro de Timon-CESTI. Consultora ad-hoc da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão-FAPEMA. E-mail: mjnucia@gmail.com

² Estudante de Pedagogia da Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, do Centro de Timon-CESTI. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão-FAPEMA.

³ Estudante de Pedagogia da Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, do Centro de Timon-CESTI. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão-FAPEMA.

Referências

Campelo, Teresa & Neri, M (2013). *Uma década derrubando mitos e superando expectativas. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. In: Portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA. Recuperado em 10 de Janeiro de 2013 em http://www.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&2048

Combate à Pobreza pela promoção do Desenvolvimento Local- BRASIL[2011]. *Programa de microfinanças e educação financeira empreendedora: resultados e impactos*. In: Portal da CARE-BRASIL. Recuperado em 09 de Janeiro de 2018 em <https://bit.ly/3qVRlee>

Goldemberg, M. A(2005). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Brasil: Record.

Grisi, C (2013). *Cresce endividamento das famílias de baixa renda*. In: Empresas e Negócios. Recuperado em 26 de Novembro de 2017 em www.netjen.com.br

Japp, A (2013). *Do Crédito à morte: a decomposição do capitalismo e suas críticas*. Trad. Robson J. F. Oliveira. Hedra, São Paulo, Brasil: Hedra.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Cidadão: *Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA-2018* (2018). In: Portal do Ministério da Economia: Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Recuperado em 25 de Fevereiro de 2018 em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentosanuais/2018/ploa-2018>



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Cidadão: *Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA 2017* (2017). In: Portal do Ministério da Economia: Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Recuperado em 10 de Março de 2017 em <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2017/ploa/ploa-2017-orcamento-cidadao/view>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Cidadão: *Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA 2016* (2016). In: Portal do Ministério da Economia: Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Recuperado em 10 de Março de 2018 em <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2017/ploa/ploa-2016-orcamento-cidadao/view>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União: *Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA 2015* (2015). In: Portal do Ministério da Economia- Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Recuperado em 12 de Março de 2018 em <https://bit.ly/3nHXmz5>

Ministério do Desenvolvimento Social [MDS] (2018). *Programa Progredir*. In: Portal do MDS, Progredir. Recuperado em 10 de Fevereiro de 2018 em <http://mds.gov.br/assuntos/progredir>

Moreira, R.F.C (2009). *Empreendedorismo e inclusão produtiva: uma análise do perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família*. In: Radar : tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília. Recuperado em 10 de Janeiro de 2018 em <https://bit.ly/3iTcCFE>

Nakagawa. F (2017). *Bancos cortam cartões de crédito de clientes com renda mais baixa*. In: Portal de Serviço de Orientação ao Consumidor. Recuperado em 15 de Fevereiro de 2018 em <https://WWW.sosconsumidor.com.br/noticias-47509-bancos-cortam-cartoes-credito-clientes-renda-mais-baixa>

Pesquisa Febraban de Tecnologia bancária[FEBRABAN] 2013: *o setor bancário em números*. In: Portal do CIAB-FEBRABAN. Recuperado em 26 de Janeiro de 2016 em <http://www.ciab.com.br/Imagem/PublicacaoItem/PDF/2>

Plihon, D. et al. O endividamento do consumidor no cerne do capitalismo conduzido pelas finanças. *Economia e Sociedade*. 17 (12) 575-611.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e pequenas empresas - SEBRAE. *Característica do candidato a Empreendedor Individual (MEI) no Brasil Relatório 2009* (2009). In: Portal do SEBRAE. Recuperado em 16 de Janeiro de 2018 em <https://bit.ly/2H3xr3N>



Vieitas, I. *A Indústria de Cartões no Brasil* (2010). In: Portal do 5º Congresso Brasileiro de meios Eletrônicos de Pagamentos. 20 A 21 de Outubro de 2010. Recuperado em <https://bit.ly/3no9hkO>

Zoain, D. et al (2007). Estudo sobre o mercado dos cartões de crédito no Brasil e sua relação com as pequenas e micro empresas. *Sebrae*, 152.



O uniforme branco como marca da desigualdade: Um estudo sobre babás no Rio de Janeiro (Brasil).

Marusa Silva¹

Rodrigo Lira²

*Não sei quem teve a ideia de babá usar branco.
Porque você fica no chão, rola, brinca com a criança.
Porque você está sempre suja,
às vezes tenho que trocar a blusa três vezes ao dia.
Se quer destacar a babá porque não coloca outra cor então?
Maria Lúcia, babá há 14 anos.*

*[...] Ou quase pretos, ou quase brancos quase pretos de tão pobres
E pobres são como podres e todos sabem como se tratam os pretos [...]
Haiti – Caetano Veloso*

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo compreender como a obrigatoriedade do uso do uniforme branco pelas babás, se configura em uma forma de segregação social. O uniforme enquanto símbolo social “define e determina” o lugar de invisibilidade e de subalternidade ocupado por essas trabalhadoras, sobretudo quando o branco está em cima da pele negra. Para a presente pesquisa foram entrevistadas 21 mulheres que trabalham como babás no bairro do Leblon, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. É comum relacionarmos o uso do uniforme com a questão da identificação e da segurança para o trabalhador, entretanto no caso específico da babá o uniforme branco carrega consigo um marcador simbólico importante que remete à submissão, exclusão e separação. O branco usado pela babá não tem o mesmo valor simbólico do branco utilizado pelo médico. No primeiro caso, o uniforme serve para demarcar o sujeito como inferior enquanto no último serve à demonstração de poder e valorização social. No ensaio Filosofia da Moda, Simmel (SIMMEL, 2008) nos mostra como a vestimenta, antes de ser uma projeção de quem somos, forma e domestica a nossa personalidade. Ela diz respeito às distinções pessoais e os valores que forjam as subjetividades no meio social. O contraste da pele negra com o uniforme branco é percebido pelas babás como marca da submissão e do apagamento enquanto sujeito social, que é materializado no tratamento indiferente dispensado às elas.

Palavras chave

Desigualdade; Uniforme branco; Discriminação; Babás; Relação de trabalho.



Introdução

A babá faz parte do cenário urbano. Ela está nas praças, nos parques, nos shoppings, nos clubes, nas portas das escolas, nos taxis. Em diversos lugares e situações nos deparamos com uma cena que parece comum, mulheres vestidas de branco empurrando carrinhos, carregando pelas mãos os pequenos ou brincando com eles. A proximidade “permitida” por esse tipo de trabalho faz parecer, num primeiro olhar, que essa relação é “quase familiar”.

Ao mesmo tempo a imagem da babá, vestida de branco, remete-nos às raízes históricas do Brasil, ilustradas pelas gravuras de Jean-Baptiste Debret com seus senhores e mucamas do século XIX. Uma relação ultrapassada historicamente, mas que ainda sobrevive no imaginário social. E esse quadro pode ser percebido, entre outras coisas, quando se analisa o ritmo lento que embalou as mudanças no sentido de regulamentar e valorizar socialmente essa função.

Com esse pano de fundo o presente trabalho tem como objetivo compreender como a obrigatoriedade do uso do uniforme branco pelas babás, se configura em uma forma de segregação social. O uniforme enquanto símbolo social “define e determina” o lugar de invisibilidade e de subalternidade ocupado por essas trabalhadoras, sobretudo quando o branco está em cima da pele negra.

Para realização desse estudo, estabelecemos como cenário de pesquisa o bairro do Leblon na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), especificamente a praça Antero de Quental e a faixa de areia em frente à Rua General Venâncio Flores, no chamado Baixo Bebê. Os dois locais são ocupados todas as manhãs por uma pequena multidão formada em sua maioria por babás e por algumas mães. Pretendeu-se através de entrevistas semi-estruturadas e em profundidade, responder aos objetivos do trabalho. Além disso, faz parte dos métodos da pesquisa a observação em eventos pontuais em alguns clubes de elite da Zona Sul da cidade, dentre eles o Monte Líbano situado no Leblon, a Casa de Espanha localizado no Humaitá, Caiçaras e o Jockey Club Brasileiro que ficam na Lagoa. Isso se justifica por serem esses clubes locais frequentados por famílias de posição social privilegiada e com histórico de irem acompanhadas de suas babás. Fez parte também do cenário de observação dessa pesquisa o Shopping Leblon e o Shopping da Gávea.



Por que o uniforme branco?

O uso do uniforme branco pelas babás em alguns cenários do Brasil, incluindo o bairro do Leblon na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, desperta bastante interesse e curiosidade em muitos, sobretudo nos estrangeiros. O olhar do estrangeiro é um olhar que estranha a cena, que muitas vezes tenta compreender o sentido, o significado dessa “necessidade” de padronizar, através da roupa, alguns tipos profissionais. O cenário apresentado, é a linda paisagem da praia, o calçadão movimentado e um exército de mulheres, em sua maioria negra, vestidas de branco. O estranhamento, que muitas vezes é feito por quem não pertence àquele lugar, o olhar de fora, pode ser ilustrado na declaração feita por Alexandra Loras, consulesa da França no Brasil que em entrevista à um programa de televisão disse estranhar o fato das babás usarem branco no Brasil e de como os brasileiros não conseguem enxergar que isso é uma forma de segregar as pessoas.³ Compartilha desse mesmo incômodo, Nanci, portuguesa que vive há cinco anos no Rio de Janeiro, moradora do Leblon e negra, mãe de duas meninas e que conta com o serviço de uma babá:

Sempre achei muito estranho essa coisa do uniforme branco, das meninas usarem roupas brancas para cuidar das crianças. Não exijo isso da minha babá. Eu mesma, já passei por situações aqui no bairro de ser confundida com a babá porque minhas filhas são bem mais claras do que eu. Mas isso foi no início, hoje praticamente todo mundo me conhece.

Neide, que trabalha como babá no bairro do Leblon há 6 anos nos diz que os estrangeiros que vivem no bairro, na sua percepção, tendem a ter um relacionamento diferente com as babás, tanto no fato de não obrigarem o uso do uniforme e também no tratamento em relação a elas.

No futebol na praia as pessoas são maravilhosas! Até os gringos, que eu nem sei o que estão falando, mas você percebe a forma com que agem, com que tentam se comunicar, assim a simpatia. Então eles não distinguem quem é babá e quem não é. Acho muito legal.

O que se apresenta como curioso e estranho para alguns poucos é entendido como comum para muitos. A obrigatoriedade, em alguns casos, do uso do uniforme branco para as babás é compreendida como uma ação corriqueira, que padroniza, que está relacionado a higiene ou até mesmo como uma forma de identificação que gera segurança para a trabalhadora. Em entrevista ao jornal o globo, o diretor executivo do Jockey Club Brasileiro, ao ser questionado sobre o fato do impedimento da entrada de babás que não estavam uniformizadas, nas dependências do clube afirmou: “o uniforme para



a babá é questão de apresentação e padronização. ”⁴ Essa também foi a postura do vice-diretor administrativo da Naval Piraquê: “não é discriminação, e sim identificação dos funcionários.”⁵

É comum relacionarmos o uso do uniforme com a questão da identificação e da segurança para o trabalhador, entretanto no caso específico da babá o uniforme branco carrega consigo um marcador simbólico importante que remete à submissão, exclusão e separação. O branco usado pela babá não tem o mesmo valor simbólico do branco utilizado pelo médico. No primeiro caso, o uniforme serve para demarcar o sujeito como inferior enquanto no último serve à demonstração de poder e valorização social.

A economista Hildete Araújo que faz pesquisa sobre o mercado do emprego doméstico desde a década de 80 analisa a imposição do uniforme branco para a babá como uma segregação de classe:

Em geral, nas profissões, o uniforme serve para dar segurança ao trabalhador. No caso das empregadas domésticas, incluindo as babás, ele não protege, serve para mostrar o lugar delas. O uniforme é o selo da sua posição. O uso não é dominante no setor. Vemos a exigência, em geral, nas famílias ricas, que querem mostrar que podem pagar duas, às vezes três babás. É status. ⁶

Foi Bourdieu que trouxe à tona a importância de se observar algumas pré-disposições que indivíduos, pertencentes às classes sociais distintas possuem, e que os colocam em uma situação de diferenciação social. Os “habitus” de classe incorporados permitem, mais ou menos, o reconhecimento simbólico no espaço social. Desse modo, a babá uniformizada pode ser vista como capital simbólico para famílias que pertencem a um determinado extrato social e que incorporaram e naturalizaram a presença de outra pessoa lhes servindo. De acordo com o autor:

[...] Todos esses estilos de vida distintos e distintivos (grifo do autor) que se definem sempre objetivamente – e, às vezes, subjetivamente – nas e pelas relações mútuas trata-se, portanto, de recompor o que foi decomposto, antes de mais nada, a título de verificação, mas também para encontrar, de novo, o que há de verdade na abordagem característica do conhecimento comum, a saber, a intuição da sistematicidade dos estilos de vida e do conjunto constituído por eles. (Bourdieu, 2015, p. 16)

Com isso, se faz necessário, de acordo com o autor, retornar ao princípio que unifica essas práticas, esses princípios são os habitus de classe, que servem à incorporação de condicionamentos homogêneos que irão definir um tipo de classe social que depende, antes de qualquer coisa, de capitais objetivados, a saber: econômico, cultural e



simbólico. É assim então possível compreender que o uso do uniforme branco para as babás, aqui no Brasil, é uma exigência presente nas famílias de classes mais abastadas.

Mobilizado como marcador social e fonte de status para quem emprega a babá, o uniforme branco contrasta com a cor da pele negra que está presente na maior parte das entrevistadas para essa pesquisa. De um total de 21 mulheres trabalhando como babás no Leblon, 15 se auto declararam negras, 1 parda, 1 morena e 4 brancas. Esse número representa o perfil do trabalhador doméstico no Brasil, formado por maioria de pardos e negros. Todas as babás ouvidas nessa pesquisa usam o uniforme branco por exigência dos patrões. De acordo com Maria Lúcia, que trabalha como babá há 14 anos para a mesma família e é negra, o uniforme significa:

[...] que você é serviçal. Serviçal é serviçal. Patrão é patrão. A roupa nos marca. É a mesma coisa no shopping. As patroas gostam de desfilar no shopping com a babá. Elas estão pagando por isso e dá status. Não fica bem diante das amigas desfilar com a babá com roupa normal. Já trabalhei para patroa de 20 e poucos anos que exigia que eu chamasse ela de dona ou senhora. Era muito estranho chamar alguém tão mais novo desta forma.

O uniforme tem papel simbólico relevante na medida em que hierarquiza as relações, como fica exposto na compreensão de Maria Lucia.

A roupa define o lugar de cada indivíduo, define quem manda e quem obedece, quem paga e quem recebe, quem dá direitos e quem recebe deveres. Citando novamente Bourdieu, uma classe ou fração de classe não é definida apenas por sua posição nas relações de produção, mas também pelas características daqueles que a compõem como gênero e etnia. Pois:

O mesmo é dizer que uma classe ou uma fração de classe é definida não só por sua posição nas relações de produção, tal como ela pode ser identificada através de índices – por exemplo, profissão, renda ou, até mesmo, nível de instrução -, mas também pela proporção entre o número de homens e o de mulheres, correspondente a determinada distribuição no espaço geográfico (que, do ponto de vista social, nunca é neutra), e por um conjunto de características auxiliares (grifo do autor) que, a título de exigências tácitas, podem funcionar como princípios reais de seleção ou exclusão sem nunca serem formalmente anunciados – esse é o caso, por exemplo, da filiação étnica ou do gênero. (Bourdieu, 2015, P. 97)

Infere-se que alguns critérios oficiais que servem à distinção de classe funcionam como máscara, que como afirma o autor, são dissimulados.



O pano branco sobre a pele negra reforça o lugar social daquela mulher que circula em um espaço valorizado, para evitar qualquer tipo de mal-entendido. No trabalho de campo, duas situações ajudaram a compreender o sentido invisível dessa necessidade de impor às babás a roupa branca. A primeira situação diz respeito as experiências vividas por Nanci, uma portuguesa que se declara negra, casada com um brasileiro branco e que mora no Leblon há pouco tempo. Ela relata que assim que se mudou para o bairro foi, inúmeras vezes, confundida com uma babá:

Uma vez estava com meus filhos na praça e via as pessoas olhando diferente pra mim. Não entendia muito bem isso, até que uma mãe me perguntou qual era a criança que eu cuidava e se minha patroa não exigia uniforme. Aí percebi, era minha cor! A maioria das babás ali era negra e estavam de branco.

Visivelmente, durante uma caminhada pelo bairro, não conseguimos enxergar indivíduos negros descolados de seus uniformes, sejam as babás, os porteiros e os garçons. Vemos também aqueles que, mesmo sem o uso do uniforme, possuem na vestimenta uma marca que os diferencia daqueles que pertencem ao bairro, como os guardadores de carros e os ambulantes na praia.

Talvez, por isso uma mulher negra, vestida de maneira informal e acompanhada de duas crianças não fosse percebida no primeiro momento como mãe.

Situação repleta de significados foi a relatada por Camila. Diferente de Nanci, Camila não é moradora do bairro, mas passa cinco dias da semana lá, no apartamento dos patrões. Trabalha como babá na mesma casa desde que Pedrinho nasceu, hoje ele tem seis anos. Camila é uma mulher jovem e negra, com sorriso largo e muito comunicativa. Seu patrão nem sempre morou na zona sul da cidade, era da baixada fluminense e está no bairro há exatamente seis anos. Um homem negro casado com uma mulher branca. Segundo Camila, no início não exigiram dela o uso do uniforme, até que um dia:

Fui levar o Pedrinho na capoeira e meu patrão foi junto. Estava lá sentada esperando a aula terminar quando uma mãe começou a puxar papo comigo e perguntou se o menino era meu filho. Eu expliquei que era a babá mas vi na hora que meu patrão não gostou. No carro, indo pra casa, ele disse que agora toda vez que eu saísse na rua com o Pedrinho era pra eu usar bermuda e blusa branca. Pra mim ficou claro que ele não gostou de me confundirem com a mãe né. Até porque o Pedrinho não é branco.



O relato de Camila nos ajuda a perceber que para alguém que é novo nesse espaço alguns códigos e símbolos não estão claros. Assim é, por exemplo, possível compreender a atitude dos patrões de Camila de não exigir o uso do uniforme branco inicialmente. A medida que esses códigos se apresentam de maneira mais clara o agir individual começa a ser formatado.

Com a possibilidade efetiva da babá negra ser confundida com a mãe da criança mestiça surge a “preocupação” de demarcar, através do uso do uniforme, o lugar social dos envolvidos na cena. Como sugere Bourdieu, a posição ocupada, em determinado momento, no espaço social não pode ser estabelecida apenas pelo capital de origem. Pois:

Não é ao acaso que os indivíduos se deslocam no espaço social: por um lado, porque eles estão submetidos - por exemplo, através dos mecanismos objetivos de eliminação e de orientação – às forças que conferem sua estrutura a esse espaço; e, por outro, porque sua inércia própria, ou seja, suas propriedades (grifo do autor), cuja existência pode ocorrer no estado incorporado, sob a forma de disposições, ou no estado objetivado, por meio de bens, títulos, etc., opõe-se às forças do campo. (Bourdieu, 2015, P. 104).

Ao assumir uma nova posição no campo é necessário aderir, antecipadamente, a homogeneidade das disposições que são associadas ao lugar que se ocupa, contribuindo assim para sua reprodução moral e transmissão de valores que servem à distinção dos indivíduos pertencentes a uma classe ou fração dela.



Imagem 7 . Babá uniformizada na praça Antero de Quental

Fonte: arquivo da pesquisadora. Foto tirada na praça Antero de Quental – Leblon, no dia 08/01/2018.

No ensaio Filosofia da Moda, Simmel (2018) nos mostra como a vestimenta, antes de ser uma projeção de quem somos, forma e domestica a nossa personalidade. Ela diz respeito às distinções pessoais e aos valores que forjam as subjetividades no meio social. A mulher negra de branco mostra que trabalha e não que se diverte. De branco ela parece mais limpa e um pouco mais invisível, ela se adapta às circunstâncias e reconhece o “seu lugar”. É como se ela vestisse sua segunda pele, nos dizeres de Marshal



(1974), como um adendo quase desnecessário a primeira pele, a negra. Desnecessário porque nossa pátria, já havia garantido o lugar dos negros desde a Lei de Terra em 1850⁷. O lugar era a senzala, os mocambos, as favelas, os quartos de empregadas e as traseiras dos carrinhos de bebês. Como saliente Nogueira:

Libertos da situação de cativo, quando da promulgação da “Lei Áurea”, continuaram, porém, excluídos, despossuídos. [...] Embora juridicamente capazes de ocupar um lugar na sociedade, os negros eram, de fato, dela excluídos e impedidos de desfrutarem de qualquer benefício social, foram marginalizados, estigmatizados, marcados pela cor que os diferenciava e discriminados por tudo quanto essa marca pudesse representar. (Nogueira, 1998, P. 15).

Assim vai sendo consolidado na nossa sociedade um racismo cultural, tão entranhado em nossa dinâmica social que passar a ser, como diz Souza, a “dimensão não refletida do comportamento social”. Dessa forma aquele indivíduo de classe média que não é abertamente racista se esforça para tratar as pessoas que pertencem às camadas populares, como se fosse gente como ele. Para o autor:

O que antes era a ciência passa a ser, por força dos meios de aprendizado, como escolas e universidades, e meios de divulgação, como jornais, televisão e cinema, crença compartilhada socialmente. Por força tanto da legitimidade e do prestígio da ciência quanto do poder da repetição e convencimento midiático, as pessoas passam a pensar o mundo de tal modo que favorece a reprodução de todos os privilégios que estão ganhando. (Souza, 2017, P. 18)

A marca de distinção está na cor da pele e no uniforme como mecanismo que reforça o lugar de submissão ocupado por essas mulheres. Dessa forma, a negritude da pele e a roupa branca se transformam em marcas que estigmatizam, como analisa Goffman (1975). O termo que, segundo o autor, nasceu na Grécia Antiga, se referia às marcas físicas imputadas para identificar, negativamente, os indivíduos, como por exemplo, ladrões, prostitutas, etc. Na modernidade, o estigma ultrapassa as marcas físicas, incluindo todas as características negativas que são imputadas no indivíduo pela sociedade, de maneira forte o suficiente para desacreditar aquele que a possui.

Ainda segundo Goffman (1975) a vida social é uma interação. Representamos papéis diferentes quando estamos no “palco ou nos bastidores.” Logo se espera que uma mulher negra que trabalhe como babá e que use o uniforme branco se mantenha discreta e atenta ao pequeno quando estiver no exercício da sua função. O figurino, aqui o uniforme branco, ajuda a compor a personagem, que deve se comportar da maneira como



se espera que faça, ou seja, o figurino ajuda a marcar e ao mesmo tempo invisibilizar essa mulher.

Conceição tem 38 anos é paulistana mas está no Rio de Janeiro há 22 anos, mora na rocinha e trabalha como babá no Leblon. Ela dorme no trabalho e só retorna para sua casa no sábado. Está no emprego há 1 ano e é a primeira vez que tem carteira assinada. Antes disso trabalhou para uma família durante 15 anos sem registro, como ela diz criou os dois filhos dos patrões. Sobre a sua circulação pelo bairro a babá nos diz:

Já perdi as contas de quantas vezes entrei nas lojas e fizeram pouco caso de mim. Não gosto nem de lembrar porque me dá vontade de chorar. As pessoas olham você preta e com uniforme e te diminui. Como a gente vive num mundo preconceituoso eu me sinto diminuída. Se eu pudesse escolher não usava uniforme, são horrorosos e tá na cara que você é babá porque tem muito preconceito. E outra coisa, sempre que eu tô assim mentruada eu tenho que andar com o casaco amarrado, a gente fica com medo de sujar.

A justificativa corriqueira para a obrigatoriedade do uniforme passa pelo fato de que essa roupa branca remeteria à limpeza e higiene, que são essenciais nos cuidados com as crianças. No entanto, para as babás entrevistadas, o branco não é nada prático. Essa função exige que aquelas que acompanham as crianças sentem no chão para brincar, carregue os pequenos no colo, atividades que implicam a possibilidade de se se sujar. Nesse caso, o branco até destacaria mais a sujeira. Outra questão colocada por Conceição e também por outras entrevistadas, é o desconforto de vestir uma roupa branca durante o período menstrual. Quanto à questão da identificação através da roupa e de isso gerar segurança, na perspectiva das babás é o contrário, a roupa marca o lugar social daquela pessoa. Como nos diz Dandara, babá de 32 anos e negra:

[...] fica parecendo um hospício, será que não entenderam que trabalhando com criança não tem como você ficar limpa ainda mais de branco? E tipo assim, se eu não tiver trabalhando mas tiver aqui na zona sul com qualquer roupa branca, tipo assim você é babá. [...] E outra, se você vai no shopping não custa nada deixar a gente colocar uma calça jeans bonitinha, tem que ir com aquele uniforme horroroso. Tá lá a babá! Preciso ir assim pra ela mostrar que eu sou babá.

Na tentativa de compreender o pensamento, as funções e as hierarquias sociais, Mary Douglas (2010) observa nas regras de higiene convenções que demarcam lugares do que é puro e do que é impuro. A autora cita os corpos poluentes que são existentes no pensamento higienista. E dessa forma poderíamos, como faz Vieira (2014), imaginar a situação das babás como alguém que se desloca do seu lugar social determinado, a



área de serviço. A relação com a higiene e com a limpeza também se apresentaram no trabalho sobre a relação entre patroas e empregadas domésticas na cidade de Campos dos Goytacazes. A limpeza, tão apreciada pelas patroas entrevistadas, soaram como surpresa quando identificada e percebida na figura da empregada doméstica negra. A relação entre a cor da pele e a higiene, ou mais precisamente, a ausência dela, foi percebida nessa pesquisa (Silva, 2018).

De maneira simbólica o uniforme seria o “aspecto convencional de se evitar a sujeira” (Douglas, 2010, P. 19) e os patrões, sujeitos da elite, por acreditar estar ocupando o lugar do que é sagrado, exigiria, em última instância, o uniforme para evitar a profanação. O que Mary Douglas sustenta é que nesse sistema há ordenação e hierarquização das coisas e, conseqüentemente, uma rejeição ou condenação do que é apropriado ou inapropriado. Assim, a uniforme marca, reconhece o corpo da babá em sua função de trabalho, ao mesmo tempo que deixa pistas do seu lugar na cena social. Como nos diz Maria Lucia:

É uma hierarquia. O uniforme iguala todo mundo, tipo aqui todo mundo é empregado. Você nos lugares que você vê olhar diferente. Você vai no shopping com a patroa e você negra, de branco e empurrando o carrinho de bebê todo mundo já sabe que você é a babá. Acho que olham como coitadinha. Não gosto.

As falas das babás deixam claro o incômodo causado pela obrigatoriedade do uso do uniforme e o lugar ocupado por essa função na sociedade. Durante a pesquisa muitas se colocaram contrárias ao uso da roupa branca, algumas disseram ser indiferentes, mas, nenhuma delas se mostrou satisfeita com o fato de outra pessoa escolher o que elas têm de vestir. A fala de Fernanda ilustra o sentido do uniforme para ela:

[...] é porque tem umas babás que não têm cara de babá. As pessoas acham que a babá tem que ter cara de babá. Acham que deve ser excluída. Eles olham assim diferente porque sou negra mas eu não ligo. Já liguei muito agora não ligo mais. Dizem que o racismo acabou mais aqui não acabou não.

O que significa ter cara de babá? Em alguns espaços a cor da pele pode ser um importante elemento desse marcador social. Como apontamos anteriormente no universo dessa pesquisa a maioria das babás é negra. Além disso, a única mulher negra dessa amostra que não é babá foi, durante repetidas vezes, confundida com uma. O que nos leva a considerar a cor um símbolo importante nesse caso. A cara de babá também está estampada no uniforme. Uma vez que assim, não há espaço para dúvidas.



No estudo sobre a indumentária, Miller (2013) afirma que as roupas nos representam no mundo exterior, não são superficiais e sim faz de nós o que imaginamos ser. O autor propõe uma análise distanciada da abordagem semiótica das coisas em geral e da indumentária e, partindo de uma análise comparativa entre Trinidad, Índia e Londres, tenta demonstrar que a indumentária não é superficial e que é preciso examinar como “coisas tais como roupas não chegam a representar pessoas, mas a constituí-las.” (Miller, 2013, P. 37). Isso levaria a uma extrema insegurança sobre o que os outros pensam a respeito delas, como os outros fazem a leitura sobre elas. Pois:

Se o eu não está profundamente dentro de nós, ele tampouco é visto como constante. Nós vemos o eu como algo que cresce baseado em coisas acumuladas. Assim, ocupação, status e posição social criam substância, a qual é acumulada no interior. Isso decorre de uma preferência histórica por identidades relativamente fixas e hierarquias. (Miller, 2013, P. 32)

Assim nessa perspectiva o uniforme branco, usado pela babá, ajuda a construir visivelmente informações que permitem que outras pessoas compreendam o lugar social ocupado por elas. Ao mesmo tempo, que para suas empregadoras, se torna símbolo de status.

A compreensão da indumentária como fator que constitui o indivíduo e que gera insegurança sobre o julgamento do outro, ajuda-nos a compreender o que sente, por exemplo, Sueli, babá negra: “Eu uso blusa branca, calça capri ou bermuda. Tudo branquinho. Infelizmente é muito preconceito. O uniforme é horroroso e tá na cara que você é babá.” Rita, moradora de São Gonçalo, trabalha no Leblon e dorme no emprego a semana toda. Já trabalha como babá há 25 anos, no trabalho atual está há três anos. Ela nos diz que:

Ah eles olham, nas festas que a gente vai aqui na zona sul já estamos acostumadas, eles não tratam mal mas tratam com indiferença. Se tem uma mesa só de patrões eles vão servir os patrões primeiro, porque você é a babá não é convidada o convidado é a criança. E tá na cara que você tá trabalhando, primeiro porque você quase não vê preto na festa, só babá e de branco.

As experiências de ser de um indivíduo são diferentes dependendo do tempo, do lugar e também, de maneira parcial, como mostra Miller em relação às disparidades da indumentária. Segundo o autor “em cada caso, descobrimos que o vestuário desempenha papel considerável e atuante na constituição da experiência particular do eu, na determinação do que é o eu” (Miller, 2013, P. 63).



Que outra imagem pode ser mais simbólica do período escravocrata como a imagem de uma mulher negra, uniformizada, empurrando um carrinho de bebê de uma família branca? Ou mesmo, essa mesma mulher negra e uniformizada, em uma festa onde todos os convidados, ou pelo menos a maioria, é branca? Essas questões levam-nos a pensar que mesmo após a promulgação da PEC das domésticas em 2013⁸, a percepção social do trabalho doméstico e de cuidados, ainda não se descolou da escravidão e de sua relação com a cor negra.

A festa de aniversário de Pedrinho, aconteceu em um salão de festas no Leblon. O momento foi pensado para que o menino pudesse comemorar seu sexto aniversário com alguns poucos amigos da escola. Eu, por ser amiga da mãe da criança e também por causa da pesquisa, fui convidada. No horário marcado estava lá, a festa aconteceu em uma quarta-feira e muitas crianças que chegavam estavam acompanhadas de suas babás. Me chamou atenção uma mesa com cinco babás, uniformizadas e negras. As crianças brincavam enquanto elas conversavam não sem direcionarem a todo momento um olhar atento para o lugar onde as crianças estavam. Seus gestos limitavam-se a controlar e apaziguar as crianças, a postura tensa sugeria que não estavam muito confortáveis naquele ambiente, situação talvez amenizada por estarem juntas, na mesma mesa e na mesma situação.

Considerações Finais

Os relatos e observações acima mencionados mostram o incômodo que essas babás sentem e o que elas passam a representar quando estão de uniforme. Não são mais a Rita, a Sueli, a Maria Lucia, a Dandara ou a Conceição, são apenas as babás. Algo coisificado, objetivado e não subjetivo. O contraste da pele negra com o uniforme branco é percebido por elas como marca da submissão, da invisibilidade e do apagamento enquanto sujeito social, que são materializados no tratamento indiferente, frio e distante dispensados a elas quando estão transitando pelo espaço do bairro.

Notas

¹ Doutora em Sociologia Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro (UENF). Professora de Sociologia da Universidade Candido Mendes/Campos/Rio de Janeiro/Brasil.

² Doutor em Sociologia Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro (UENF). Professor Universitário vinculado ao Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes/Campos/Rio de Janeiro/Brasil.



³ Programa do Jô exibido dia 02 de novembro de 2015 pela TV Globo. Programa de entrevista exibido por uma emissora brasileira.

⁴ Entrevista publicada em 08/01/2013. Disponível em: www.oglobo.com.br. Acessado em: 20/01/2017.

⁵ Entrevista concedida para o jornal O Globo em: 13/01/2013.

⁶ Entrevista concedida ao jornal O Globo em: 19/01/2013. Disponível em: www.oglobo.com.br. Acessado em 20/01/2017.

⁷ Lei promulgada por D. Pedro II em setembro de 1850 e que determinava a compra como única forma de obtenção de terras públicas, inviabilizando assim sistemas de posse ou doação para transformar uma terra em propriedade privada.

⁸ Emenda à Constituição que equiparou os direitos trabalhistas dos empregados domésticos aos demais empregados. Aprovada em 2013 sua promulgação total só foi realizada em 2015.

Bibliografia

Bourdieu, Pierre. *A Distinção: crítica social do julgamento*, Porto Alegre, Zouk, 2015, p. 103.

Douglas, Mary. *Pureza e perigo*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

Goffman, Erving. *Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

Mcluhan, Marshall. *Os meios de comunicação como extensão dos homens*, 4ª ed. São Paulo: Cultrix, 1974.

Miller, Daniel. *Trecos. Troços e Coisas: estudos antropológicos sobre a cultura material*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

Nogueira, I. B. *Significações do corpo negro*. 146 f. (Tese de Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo: 1998, p. 15.

Simmel, Georg. *Filosofia da moda e outros escritos*. Lisboa: Texto & Grafia, 2008.

Silva, Marusa. *A relação (in) tensa entre patroas e empregadas*. Curitiba: Appris, 2018.

Souza, Eder. *Consumindo Cidades: recomposição turística e a valorização da paisagem cultural do Rio de Janeiro*, SBS, 2017, p. 18.



Desigualdades sociales en el envejecimiento y la vejez en Colombia.

David Osorio García

Resumen

El objetivo de esta ponencia es exponer un análisis de información empírica sobre las desigualdades sociales en el envejecimiento y vejez en Colombia. Para esto, se hace un ejercicio de investigación cuantitativa con un enfoque descriptivo. Los resultados indican que más de la mitad de los adultos mayores solo tienen primaria, mientras que casi una cuarta parte no tienen educación; por su parte, cerca de la mitad de los adultos mayores no tienen ninguna fuente de ingreso y continuaban trabajando luego de la edad legal de pensión por necesidad y con una baja remuneración. Por su parte, en la medida que aumenta la riqueza disminuye la prevalencia de la discapacidad, asunto que evidencia más en mujer y personas que habitan las zonas rurales. En conclusión, las desigualdades sociales en el envejecimiento y vejez son de carácter estructural, por lo que los sectores menos desfavorecidos son en los que recaen las mayores dificultades, con el agravante de una acumulación durante su curso de vida, generado por diferentes interacciones de sus condiciones vitales.

Palabras clave

Desigualdades sociales; Envejecimiento; Vejez; Colombia.

Introducción

Esta ponencia se sitúa en la necesidad de investigar sobre las desigualdades sociales en Colombia. Existen informes (UNESCO, 2016) que anuncian el apuro de afrontar las desigualdades sociales desde el impacto que estas tienen en la vida de las personas, sobre todo en países en la que la inversión a este tipo de investigación es escasa. Así pues, es menester describir, analizar y comprender la situación que viven las personas en sus trayectos vitales no solo para mejorar la explicación de la forma en que se producen y reproducen las desigualdades sociales, sino que es una manera de contribuir a las políticas públicas.

En este sentido, teniendo en cuenta la situación actual y proyectada del envejecimiento demográfico de Colombia, es necesario asumir una postura crítica en las dinámicas estructurales de la población en un contexto de desigualdad social. Sin embargo, más allá de la mirada demográfica y epidemiológica, existen otras razones fundamentales para



profundizar en el tema del envejecimiento y la vejez. Una de ellas es que cualquier persona está expuesta a sufrir situaciones de pobreza, invisibilidad o fragilización por el solo hecho de pertenecer al grupo etario de 60 años y más (Huenchuan, 2013b). En efecto, las personas mayores como un grupo cuyas características o necesidades específicas lo hacen objeto potencial de discriminación en distintos ámbitos, se encuentran en situación de desigualdad sustantiva respecto del goce de los derechos humanos generalmente reconocidos, y son vulnerables en mayor medida que otros grupos a violaciones específicas de estos derechos, por lo que requieren una atención especial de los Estados, de los organismos internacionales y de la sociedad civil en su conjunto. (Huenchuan, 2013a).

Así pues, esta ponencia se central en exponer un análisis de información empírica sobre las desigualdades sociales en el envejecimiento y vejez en Colombia. Para esto, se hace un ejercicio de investigación cuantitativa con un alcance descriptivo, evidenciando diferentes formas de dominación en distintos grupos etarios, enfatizando dimensiones sociales que intensifican las diferencias. Para lograr esto, se expone en un primer momento la fundamentación del problema, en el que se explica la acelerada transformación demográfica en Colombia, especialmente del Departamento de Caldas, lugar en el que se muestra un proceso más agudo que en el resto de país; en segundo lugar, se abordará la metodología, presentando las fuentes de información y el trabajo sobre los datos; posteriormente, se enseñan los resultados con los datos empírica, hallazgos cuantitativos con posibilidades de generar inferencias de toda la población colombiana; por último, se realizan unas reflexiones finales sobre la importancia de pensar estructuralmente las desigualdades sociales en el envejecimiento y la vejez como problema social que se puede abordar desde la investigación y la enseñanza en la educación superior con la intención de aportar a políticas públicas.

Fundamentos del problema

El envejecimiento de la población colombiana ha crecido de forma desmesurada en las últimas décadas. El índice de envejecimiento (en adelante IE) del país era de 19 en 1985 y se proyecta en 50 (Por cada 100 personas menores de 15 años hay 50 personas mayores de 59 años) para el 2020, es decir, un aumento de 31 puntos en 35 años (DANE, 2011). Esta dinámica demográfica no es igual en todo el territorio nacional: el IE del departamento de Amazonas será de 15 puntos para el 2020; en el otro extremo se encuentra el departamento de Caldas con un IE de 71 puntos para el mismo año. Si se analiza las diferencias del IE entre los años, los departamentos de Caldas y Risaralda



aumentaron su IE en 48 puntos, mientras que el departamento de la Guajira aumentó su IE en 6 puntos (Ver Ilustración 1).

Teniendo en cuenta la diferencia en el incremento, se tiene que los territorios en el que hay un mayor aumento, por encima del promedio, son aquellos que han sido eje de desarrollo en diferentes regiones del país, exceptuando el caso de Bolívar y San Andrés, mientras que aquellos que están por debajo de este promedio son los departamentos con mayor exclusión social y desigualdad económica, como son Chocó, Magdalena, Putumayo, entre otros. Es decir, los cambios estructurales de la población, al no ser homogéneos en un territorio, se ven impactados por las situaciones sociales y económico de su población, generando condiciones desiguales durante el proceso de envejecimiento y estructurados con mayor fuerza en la vejez.

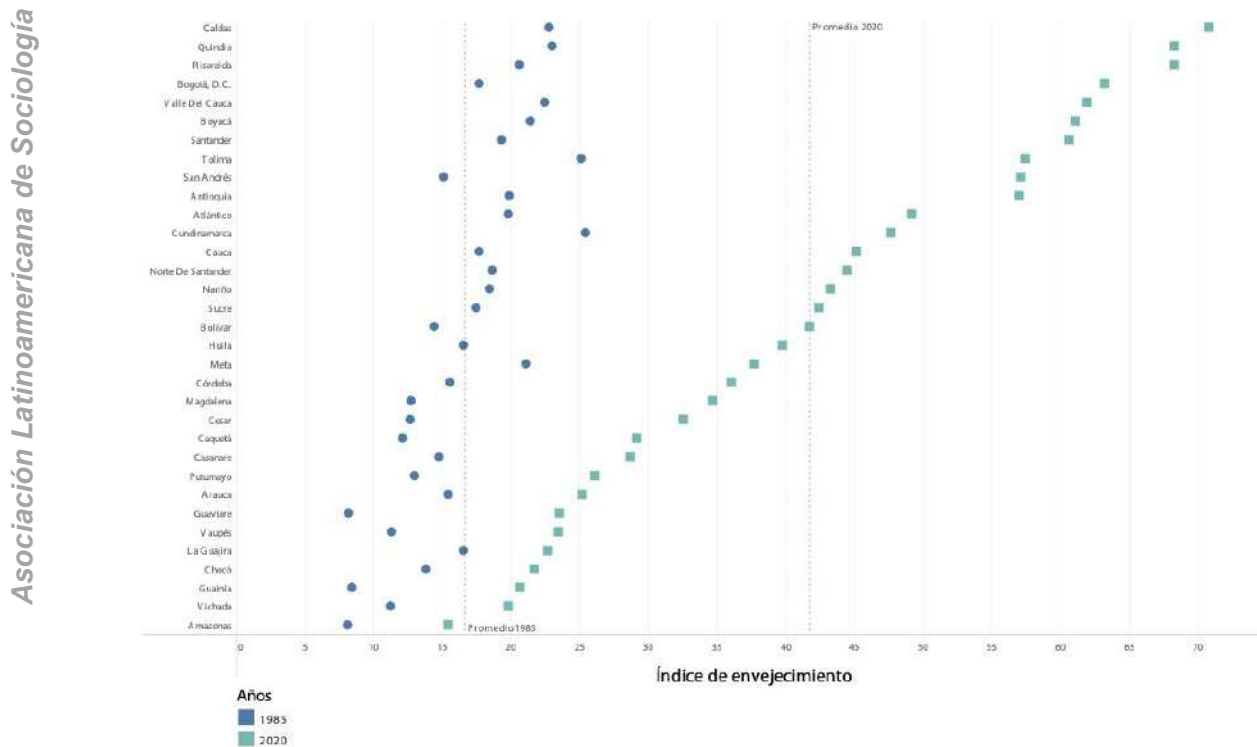


Ilustración 1. Índice de envejecimiento por departamento en Colombia en 1985 y 2020

Fuente: elaboración propia a partir de las estimaciones y proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2011)

Estos cambios poblacionales se explican a partir del proceso de las *transiciones demográficas*, que describen las dinámicas naturales de la población con las tasas de fecundidad y de mortalidad. Hay cuatro tipos de *transiciones demográficas* que ayudan a identificar la etapa en la que una población se encuentra: a) transición incipiente (Tasas altas de mortalidad y de fecundidad con un crecimiento poblacional relativamente bajo);



b) transición moderada (Disminuye la tasa de mortalidad y se mantiene alta la tasa de fecundidad, por lo que se detecta un aumento de la población).; c) plena transición (Disminuye la tasa de mortalidad y de fecundidad, disminuyendo el crecimiento de la población); y, d) transición avanzada (Tiene la tasa de fecundidad más baja y su tasa de mortalidad aumenta en la población mayor, teniendo como consecuencia un ritmo de crecimiento poblacional muy bajo) (Martínez, Rodríguez, & Villa, 1992, p. 5). El departamento de Caldas se puede ubicar en una fase de *plena transición*, mientras que departamentos como Amazonas se encuentran en una transición incipiente. Es decir, la interacción entre las defunciones y los nacimientos de una población no son homogéneas en el caso colombiano: si se incorporan dimensiones sociales a estos departamentos, se evidencian que las posibilidades y oportunidades de acceder a los recursos del Estado, como son por ejemplo los avances en el sistema de salud, educación, a nivel económico, entre otros, son dispares. Amazonas es un departamento que históricamente ha tenido un abandono por parte del Estado Colombiano, situación similar ocurre en el Chocó, lugar en el que también se puede asumir el mismo tipo de *transición* que el Amazonas. El caso contrario ocurre en Caldas, departamento que comparte, junto con otros departamentos del eje cafetero y la región Andina, las posibilidades y accesos a diferentes recursos del Estado. De cualquier manera, las promesas de la *modernidad* no llegan al mismo tiempo, de la misma forma y con la misma intensidad, en cada territorio, pues se mantiene una relación de exclusión entre los centros poblados y las zonas dispersas.

En este sentido, el proceso de *modernización* se puede comprender a través de las *transiciones epidemiológicas*, es decir, las dinámicas en los patrones de salud y enfermedad que interactúan con asuntos económicos y sociales (Omran, 1971). Por ejemplo, en Colombia se inició desde 1965 una política para disminuir el número de nacimientos, creándose La Asociación Pro-Bienestar de la Familia (PROFAMILIA), cuyo objetivo es informar y facilitar el acceso de la población a los métodos anticonceptivos; muchas mujeres tuvieron y tienen la posibilidad de decidir sobre el número de hijos que quiere tener y el momento para hacerlo (PROFAMILIA, 1991). La Encuesta Nacional de Demografía y Salud realizada en los años 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015 exponen que casi el 100% de las mujeres encuestadas tenían conocimiento sobre la regulación de la fecundidad y, a su vez, el uso de métodos anticonceptivos dejó de ser de uso exclusivo de las mujeres con altos ingresos económicos y pasó a ser utilizado por mujeres de zonas urbanas, rurales, con altos y bajos niveles de educación; pese a esto, la mayor cantidad de hijos se presentaba en mujeres de zonas rurales y en mujeres con menores



niveles de educación (PROFAMILIA & MINSALUD, 2015). Así pues, para explicar la disminución de nacimientos se puede acudir al conocimiento de los métodos anticonceptivos, el acceso a servicios de salud, el nivel educativo de la mujer y la zona geográfica.

Las *transiciones epidemiológicas* tienen otro factor importante: las defunciones. La dinámica de la mortalidad en las poblaciones contribuye a la identificación de la fase de transición demográfica que atraviesan debido a que su variación es interdependiente a la transición epidemiológica. La disminución en las tasas de mortalidad se debe a una mejora en las condiciones sanitarias y de salubridad en términos de proliferación de enfermedades transmisibles, hecho que deviene en el surgimiento de las enfermedades crónicas no transmisibles. Para este caso, en el departamento de Caldas las muertes relacionadas por causas externas, como la violencia, han disminuido en un 13,4% entre 1998 y 2015, mientras que las muertes causadas por enfermedades del sistema circulatorio ha aumentado en 5,4% en el mismo periodo (DANE, 2017) (Ver Ilustración 3 - Se reclasificó las enfermedades disponibles en las EEVV según la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (Organización Panamericana de la salud & La Organización Mundial de la Salud, 1993)-

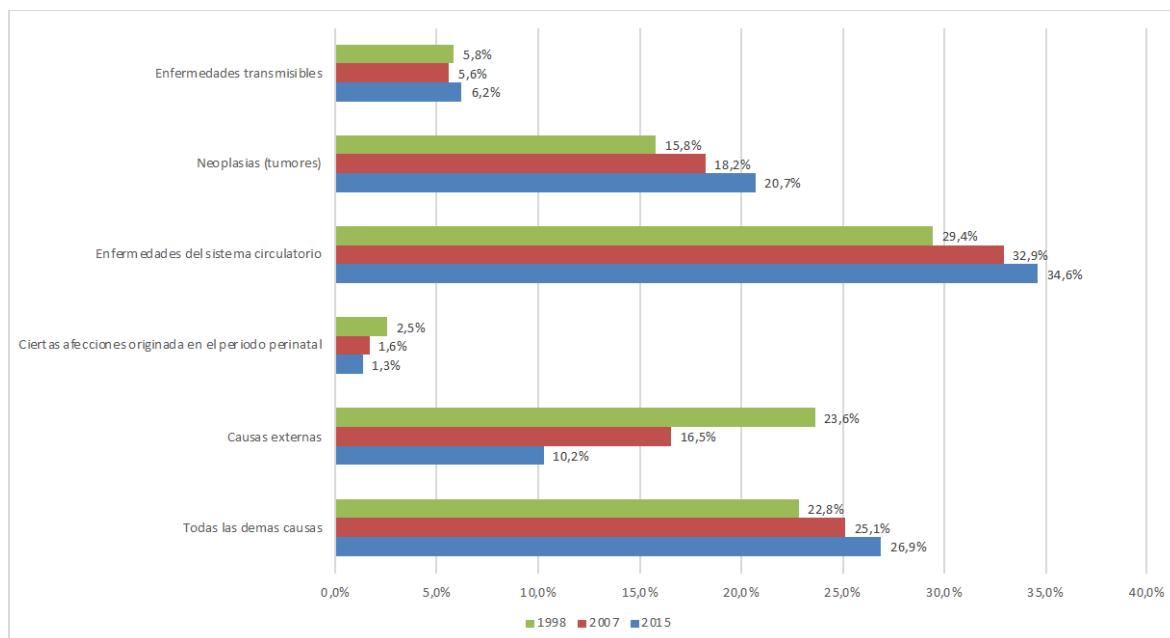


Ilustración 2. Causas de defunciones para el departamento de Caldas en 1998, 2007 y 2015
 Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2017)



Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que Colombia es un país con una dinámica población diversa con tendencia al envejecimiento, especialmente en la zona andina. En este contexto, el departamento de Caldas se encuentra proyectado con el mayor IE en el país para el 2020, con una disminución de la tasa de fecundidad y una tasa de defunción constante en los últimos años, generando un bajo crecimiento poblacional. Por su parte, la disminución de los nacimientos puede responder a políticas de educación sobre el control de la natalidad y al mayor acceso a la educación por parte de las mujeres. Por otro lado, las defunciones se encuentran asociadas en los últimos años a enfermedades no transmisibles, pero que en algún momento la lista la encabeza otras casusas externas como la violencia. Así pues, se podría aseverar que estamos en un contexto con características de una *plena transición demográfica*, condición particular de un proceso de *modernización*, pero con grados de desarrollo diferente a los de países de Europa Occidental. Es decir, bajas tasas de fecundidad y mortalidad sin las mejoras en la calidad de vida que son características del proceso de *modernización*. Otros países en Latinoamérica y de Europa Oriental han tenido proceso similares: las políticas de reducción de la natalidad y el manejo de enfermedades no transmisibles no mejoran la condiciones de vida de sus habitantes (Cosío, 1992, p. 30).

Por lo anterior, es posible advertir que el envejecimiento demográfico está atravesado por las desigualdades sociales. Es por eso que el *envejecimiento*, concebido como un proceso permanente durante toda la vida de características diferenciales, heterogéneo y complejo, y la *vejez* como una etapa y condición en la que termina este proceso (Dulcey-Ruiz, 2013), se convierten en un *problema social* (Trinidad Requena & Martínez Sánchez, 2016) solo cuando no se cuenta con las oportunidades que garanticen las mínimas condiciones económicas, funcionales y participativas (Alfageme Chao, 2001, p. 42).

Metodología

El diseño metodológico es cuantitativo con la intención de hacer generalizaciones empíricas (Ragin, 2007). El alcance de la investigación es descriptivo univariado y bivariado (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010), guiado por una intención de establecer la relación de las desigualdades sociales con el envejecimiento y la vejez. La información que se usa es la disponible en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] con datos desagregados. La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del 2018 tiene un diseño muestral probabilístico, multietápico, es-



tratificado y por conglomerados (DANE, 2019, p. 9), lo que implica que las generalizaciones que resultan de este análisis se pueden inferir para toda la población Colombiana de ese año.

Con la ENCV 2018 se realizó el indicador de *prevalencia de la discapacidad*, construido con 8 variables que tratan sobre la capacidad de hacer sin ningún tipo de ayuda lo siguiente: Oír la voz o los sonidos; Hablar o conversar; Relacionarse o interactuar con las demás personas; Agarrar o mover objetos con las manos; Comer, vestirse o bañarse por sí mismo(a); Mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras; Entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo(a). La escala de medición de estas variables es: No puede hacerlo; sí, con mucha dificultad; sí, con alguna dificultad; sin dificultad. Para el indicador de prevalencia de la discapacidad se tomó que en algunas de estas variables la respuesta haya sido al menos “Sí, con alguna dificultad”.

Resultados

En el 2010 más de la mitad de las personas de 60 años y más solo tenían estudios de primaria y cerca del 19% no tenían educación. En el mismo año, el 35,7% de las mujeres y el 40,3% de los hombres mayores de 59 años en Colombia no tenían ninguna fuente de ingreso fijo, por lo que continúan trabajando luego de la edad legal de pensión por necesidad con una remuneración baja. Adicionalmente, este grupo de personas con escasa seguridad social tiende a presentar mayores limitaciones funcionales (Dulcey-Ruiz, Arrubla Sánchez, & Sanabria Ferrand, 2013). En otros países esta relación está bien descrita: la discapacidad aumenta no solo con la edad sino que en las personas de 60 años o más se incrementa la diferencia según el ingreso, es decir, en la medida que aumenta el ingreso disminuye la discapacidad (CEPAL, 2016, p. 54). Así pues, las condiciones en las que se envejece no son iguales para toda la población, afectando de manera sustancial la forma en que se llega a una edad relativamente mayor, evidenciándose con mayor fuerza las desigualdades sociales. En este sentido, la Ilustración 3 muestra como en Colombia, para el año 2018, aumenta la prevalencia de la discapacidad en la medida que disminuye el quintil de riqueza en el que se encuentra la persona. Si se mira con detalle, esta relación depende también del grupo de edad, pues entre los 0 y 4 años las diferencias son pocas, mostrando disminución entre el quintil II y IV; los del grupo de edad de 5 a 12 años tienen una relación diferente, pues entre los quintiles II y IV hay un aumento en comparación al quintil I y V, pero se ve una disminución de la prevalencia en el grupo de los más ricos. Las diferencias empiezan a notarse en el grupo de edad de 13 a 19 años, en la que hay una disminución paulatina de la



prevalencia de la discapacidad en la medida que aumenta la riqueza, con una diferencia entre el primer quintil y el último de 1,1 puntos porcentuales; en el grupo de 20 a 19 años se nota una mayor diferencia (1,9 puntos porcentuales), lo que empieza a indicar mayores dificultades acumuladas; cuando se pasa al grupo de edad de 40 a 59 años las diferencias comienzan a ser más notorias (3,9 puntos porcentuales entre el quintil I y V), con una evidente tendencia en las diferencia por quintil de riqueza; finalmente, en el grupo de edad de personas de 60 años y más se muestra la mayor diferencia entre quintiles de riqueza, con 13 puntos porcentuales entre el quintil I y V, evidenciando una acumulación desigual de la discapacidad a lo largo de la vida.

Este tipo de desigualdades se complejizan más si se tiene en cuenta que una buena parte de la población mayor de 60 años no cuenta con pensión y siguen trabajando, especialmente aquellos que se encuentran en los quintiles de riqueza más bajos.

Si se agrega la variable sexo a este tipo de análisis, se encuentra que la tendencia entre grupos de edad y prevalencia de la discapacidad se mantiene, pero en los primeros años de vida las diferencias entre hombres y mujeres no son tan evidentes, pasando luego a un leve aumento de la prevalencia para los hombres que se mantiene solo hasta el grupo de 20 a 39 años, pues en los últimos dos grupos de edad las mujeres tienen mayor prevalencia de la discapacidad, agudizándose la diferencia en los 60 años y más (Ver Ilustración 4).

En el caso de la relación entre grupos de edad y zonas (ver Ilustración 5), se encuentra que entre los 0 y 19 años la prevalencia de la discapacidad de los lugares ubicados en la periferia o zonas dispersas del país tienen una muy pequeña diferencia con aquellas zonas de centros poblados o centros de desarrollo económico; este asunto va a cambiar a partir de los 20 años, pues se ve una tendencia a aumentar la prevalencia de la discapacidad en zonas dispersas o periféricas, asunto que se incrementa en los dos últimos grupos de edad: entre 40 y 59 años se tiene una diferencia de 2 puntos porcentuales, mientras que en el grupo de 60 años y más es de 3,4. Este último grupo de edad no solo presenta la mayor diferencia, sino que la prevalencia de la discapacidad es mayor.

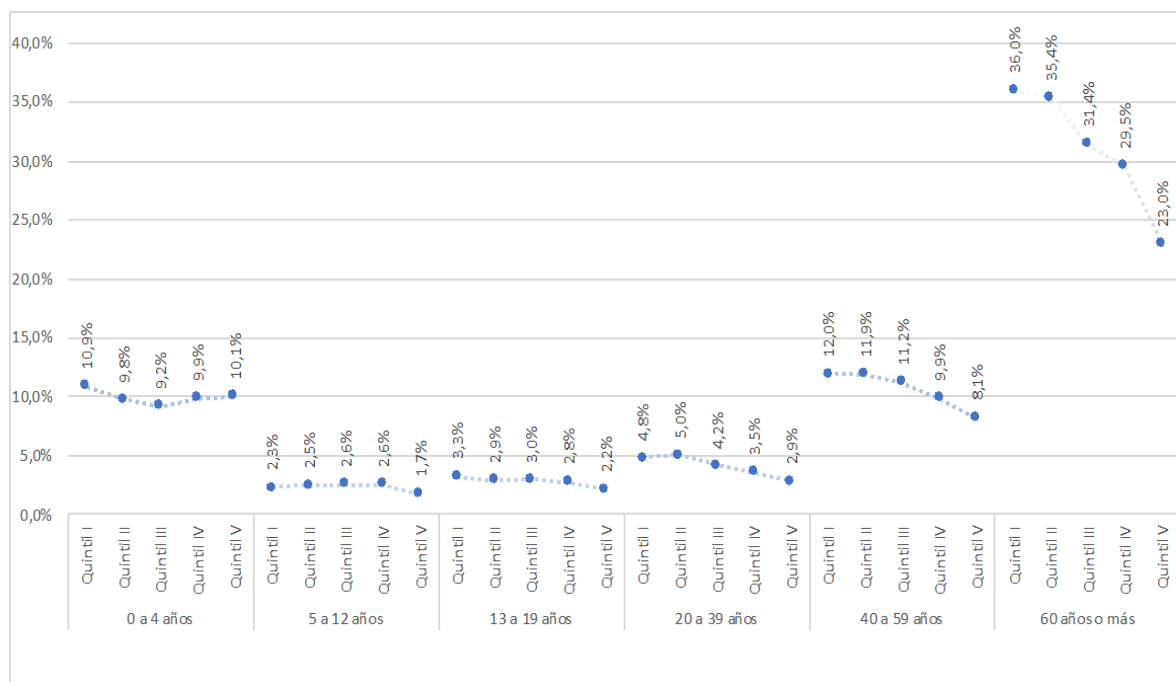


Ilustración 3. Prevalencia de la discapacidad según grupos de edad y quintiles de riqueza en Colombia, 2018.

Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2018)

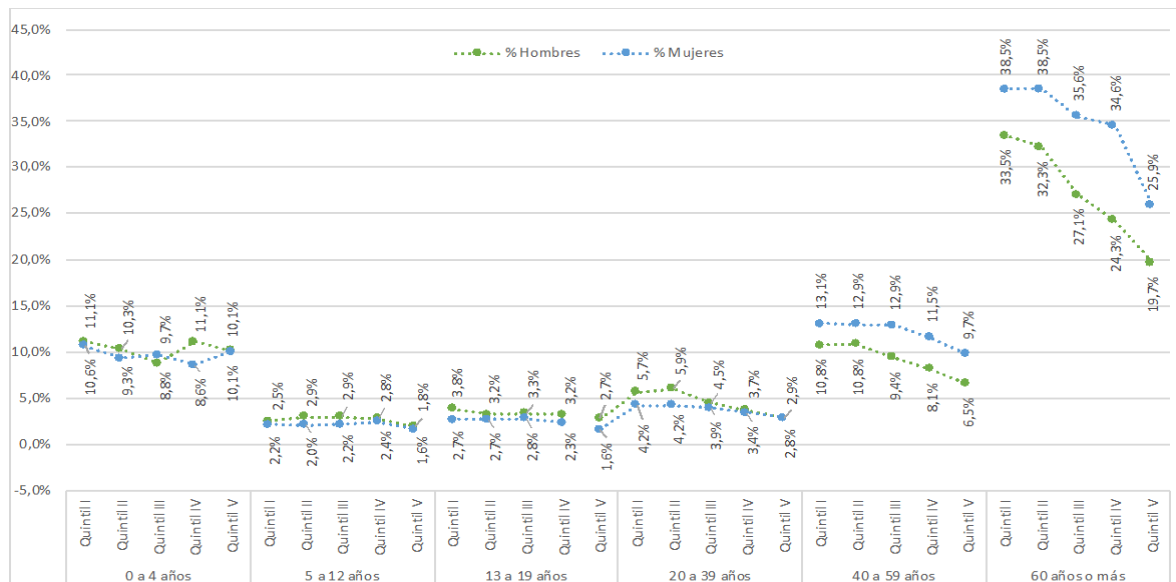


Ilustración 4. Prevalencia de la discapacidad según grupos de edad, quintiles de riqueza y sexo en Colombia, 2018.

Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2018)

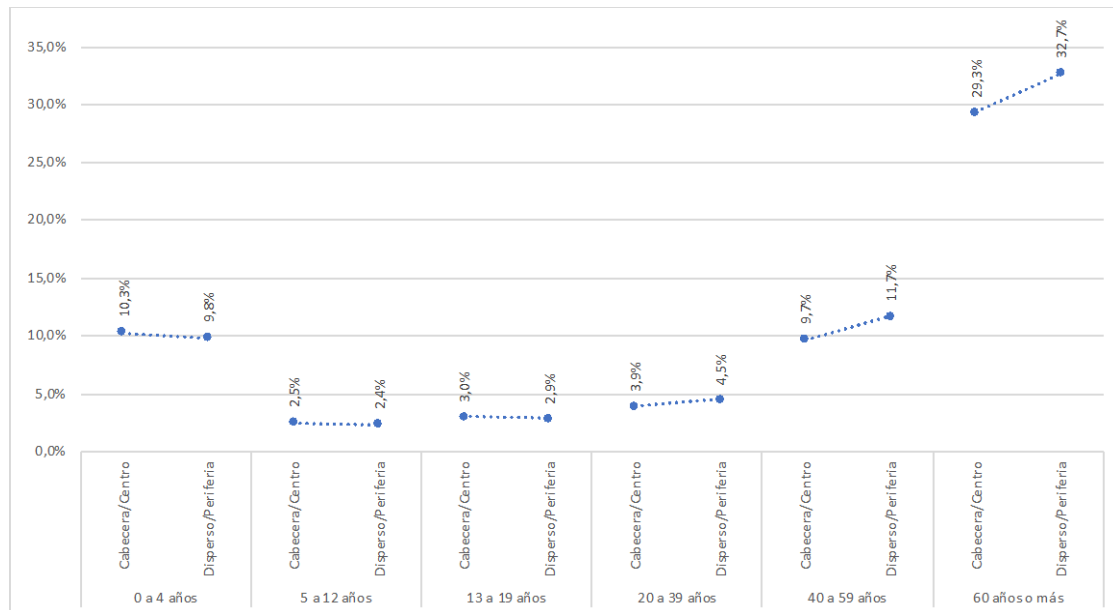


Ilustración 5. Prevalencia de la discapacidad según grupos de edad y zona en Colombia, 2018. Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2018)

Con todo, se tiene que la riqueza es una variable fundamental para entender las dinámicas de la desigualdad: las personas más pobres tienen las mayores dificultades. Esta situación se complejiza si se incorpora variables como la edad, el sexo y la zona. Es decir, en el curso de vida de las personas se evidencian diferencias que se agudizan luego de los 60 años: la acumulación de las desigualdades genera una configuración que se multiplica en los adultos mayores. Así pues, las desigualdades no son homogéneas, pues una situación diferente vive un adulto mayor hombre que se encuentra en zona urbana que una adulta mayor mujer en zona rural: diferentes estructurales de dominación interactúan en ambos casos, pero que con la pobreza monetaria se dificultan mucho más.

Reflexiones finales

Las desigualdades en el envejecimiento y la vejez se podrían considerar como resultado de *violencias estructurales* (Calderón Concha, 2009, p. 75), que son características de los sistemas políticos, económicos y sociales. Es decir, políticas de Estado que logran

... que la clase dominante consiga muchos más beneficios de la interacción en la estructura que el resto, lo que se denominaría con el eufemismo de intercambio desigual. Esta desigualdad puede llegar a ser tal que las clases más desfavorecidas viven en la pobreza y pueden llegar a morir de hambre o diezmados por las enfermedades... (Galtung, 2016, p. 153)



Por esta razón, las desigualdades sociales en el envejecimiento y vejez son de carácter estructural, por lo que los sectores menos desfavorecidos son en los que recaen las consecuencias negativas en temas de salud, económicos, sociales y culturales (Alfageme Chao, 2005). Es por esto que es heurísticamente útil pensar las *vejeces desiguales y múltiples* (Manes, Carballo, Cejas, Machado, & Prins, 2016, p. 13), lo que permite entrar a un discusión multidimensional de la realidad social del envejecimiento y la vejez. Otro concepto y herramienta teórica para pensar las desigualdades es la *interseccionalidad*, que "... nos ayuda a visualizar cómo convergen distintos tipos de discriminación: en términos de intersección o de superposición de identidades. Más aún, nos ayuda a entender y a

establecer el impacto de dicha convergencia en situaciones de oportunidades y acceso a derechos..." (AWID, 2004, p. 2). Así pues, el género, la clase social, la orientación sexual, el color de piel, la etnicidad, la localización geográfica, entre otros factores, configuran un modelo que permite comprender las formas diversas de opresión interrelacionadas y *estructuradas* en el envejecimiento y la vejez.

Finalmente, en un mundo que envejece rápidamente, en un contexto de precariedad económica y ausencia de servicios sociales sólidos que puedan asegurar calidad a lo largo de todo el curso de vida, y especialmente en la vejez, en un contexto de transición demográfica y epidemiológica, la necesidad de políticas de Estado adecuadas y la propuesta de soluciones a estas problemáticas aumenta, y a su vez incrementa el interés y la necesidad de investigar esta situación desde el ámbito académico. Con todo, las desigualdades en el envejecimiento y la vejez cobran un sentido de problemática social y de situación contextual para la investigación que pueda involucrarse con la docente y el impacto en el contexto regional, con la intención de participar críticamente en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Alfageme Chao, A. (2001). Envejecer: una cuestión de desigualdades. *Zerbitzuan. Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria*, 39(1992), 38–42.
- Alfageme Chao, A. (2005). Desigualdades mundiales ante el proceso de envejecimiento demográfico. *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, 5, 41–62.
- AWID. (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Derechos de Las Mujeres y Cambio Económico*, (9), 1–8. <https://doi.org/DOI: 10.1021/acs.jproteome.7b00595>



- Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*, (2), 60–81.
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago: LC/G.2690(MDS.1/2).
- Cosío, M. E. Z. de. (1992). La transición demográfica en América Latina y en Europa. *Notas de Población*, (56), 11–31.
- DANE. (2011). *Estimaciones de Población 1985 - 2005 y Proyecciones de Población 2005 - 2020*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2017). *Estadísticas Vitales -EEVV- 1998 a 2015*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV)*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2019). *Metodología general Encuesta Nacional de Calidad de Vida - ENCV*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Dulcey-Ruiz, E. (2013). *Envejecimiento y vejez. Categorías conceptuales*. Bogotá: Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano; ed Latinoamericana de Gerontología.
- Dulcey-Ruiz, E., Arrubla Sánchez, D. J., & Sanabria Ferrand, P. (2013). *Envejecimiento y vejez en Colombia*. Bogotá: Asociación Probienestar de la Familia Colombiana Profamilia.
- Galtung, J. (2016). La violencia cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, 27(183), 147–168.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Huenchuan, S. (2013a). *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Huenchuan, S. (2013b). *Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2007-2013* (Cepal-UNFPA-Documento de Proyecto, Ed.). Naciones Unidas.
- Manes, P. R., Carballo, B., Cejas, R., Machado, E., & Prins, S. (2016). Vejececes desiguales . Un análisis desde el enfoque de derechos de las personas mayores. *Margen*, (83), 1–13.
- Martínez, J., Rodríguez, J., & Villa, M. (1992). *América del sur: situación demográfica y sus repercusiones (1990-2025)* (p. 46). p. 46. Santiago: CELADE-CEPAL.
- Omran, A. (1971). La transición epidemiológica: una teoría de la epidemiología del



cambio poblacional. 1971. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 49(1), 509–538. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>

Organización Panamericana de la salud, & La Organización Mundial de la Salud. (1993). *Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud. 10a. revisión*. Washington, D.C.

PROFAMILIA. (1991). *Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud 1990*. Bogotá: Insitute for Resource Development/Macro International, Inc.

PROFAMILIA, & MINSALUD. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)* (Vol 1). Bogotá.

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del hombre Editores, Universidad de los Andres.

Trinidad Requena, A., & Martínez Sánchez, M. (2016). *Marcos de análisis de los problemas sociales. Una mirada desde la sociología*. Madrid: CATARATA.

UNESCO. (2016). *World Social Science Report*. Paris: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.



Exclusión social y vulnerabilidad urbana desandar la ciudad de Santa Clara, Cuba. El caso Calle Monte.

Ana Julia Pino Benavidez

Elisa M. López Gómez

Beatriz Torres Cardoso

Resumen

La presente investigación analiza en el espacio urbano situaciones de segregación y fragmentación de grupos sociales marginados por habitar en zonas precarias, periféricas e informales. Con el objetivo de establecer la correlación entre los procesos de exclusión social y vulnerabilidad urbana en el asentamiento Calle Monte de la ciudad de Santa Clara, Cuba. Se entiende la ciudad, como fenómeno histórico que ha estado asociada a los cambios donde emergen nuevas formas de interacción que la convierten en escenarios de prácticas sociales y espacios de organización de diversas experiencias. Por ello su estudio desde una mirada abierta incorpora la experiencia de sus habitantes mediante el uso cotidiano del espacio urbano, los individuos desempeñan y transforman los roles que han incorporado como sujetos sociales. La concepción de un tipo diferente de <<ciudad>> condiciona a los especialistas de una visión física y espacial, hacia una visión humanista, como un escenario social heterogéneo de construcción y transformación de las relaciones sociales. Su crecimiento acelerado, ha conformado los valores de la vida moderna actual resumidos en inhabitabilidad, inequidad, secularización e individualización.

Palabras clave

Exclusión social; Vulnerabilidad urbana; Santa Clara; Cuba.

A modo de introducción

En el contexto latinoamericano el crecimiento habitacional de las ciudades queda desprovista de recursos y apoyo estatal, dando como resultado la extensión de asentamientos no planificados y por tanto en estado de inseguridad, pobreza y marginalidad. Estos asentamientos se reconocen como precarios por los tipos de materiales que se utilizan para la construcción de las viviendas, por las condiciones sanitarias, la falta de servicios, la ubicación y la falta de documentos que legalicen la tenencia del lugar o la vivienda y la representación de la desigualdad socio-espacial como principal fenómeno social. Otro factor que lo provoca en la actualidad son los



índices de extrema pobreza de las familias, que tienen que invertir en los servicios de salud, educación y alimentación dejando sin presupuesto el tema de la vivienda.

En Cuba, según el informe presentado en Hábitat III (2016), los asentamientos humanos constituyen una prioridad del Instituto de Planificación Física, ya que la población se valora como un recurso para los planes de desarrollo y su objetivo final es el mejoramiento de la calidad de vida de todos los grupos sociales. De esta forma se estructuran los asentamientos en un sistema capaz de satisfacer las necesidades materiales y espirituales de la población, independientemente del tamaño de la localidad de residencia con la interrelación entre los asentamientos, la actividad productiva, las redes de servicios y condiciones ambientales adecuadas.

El 47% de los asentamientos cubanos en el ámbito urbano son precarios, dentro de las tasas de pobreza corresponde un 20% de la población bajo estas condiciones y el 47% de las viviendas son inadecuadas, cifras recopiladas desde 2007; además de las condiciones y características del hábitat precario; como el acceso inadecuado al agua potable, déficit de saneamiento, entre otras causas, condicionantes sociales de informalización y a su vez de exclusión social. Este es un tema pendiente dentro de la Planificación y el Ordenamiento Urbano; constituyendo una de las políticas encaminadas a la orientación del desarrollo territorial y local una problemática vigente, aún sin resolver.

La ciudad de Santa Clara, cabecera de la provincia Villa Clara y el municipio del mismo nombre, con 330 años de fundada, cuenta con una población de 215 100 habitantes y 92 900 viviendas con un área total de 43.27 km². Se aprecia que un poco más de la mitad de sus viviendas totales se encuentran en buen estado técnico constructivo, mientras que un 43.14 % tienen regular y mal estado, evidenciándose como un problema importante el deterioro del fondo edificado. La ciudad está compuesta por 11 Consejos Populares totalmente urbanos, existen 18 barrios precarios con 2362 viviendas y 13 focos precarios con 372 viviendas lo que implica un total 2734 viviendas con 8337 habitantes representando el 3.8 % del total de habitantes de la ciudad.

Santa Clara constituye una de las cinco ciudades más importantes del país por su ubicación geográfica, debido a ello es sede de importantes instalaciones de servicios provinciales y regionales en sectores como la salud, la educación y la cultura. La ciudad se subdivide en dos grandes zonas, una que se ubica al centro y donde se concentra la mayor cantidad de población y las instalaciones de servicios así como la gran mayoría



de los empleos; y otra que bordea la zona de alta concentración y ocupa el resto del servicio a las ciudades y provincias cercanas.

Esta ciudad constituye un nudo polarizador tanto de la provincia como del municipio y ejerce gran influencia como polo de atracción de los movimientos migratorios en busca de empleos y servicios, por su influencia en lo político - administrativo, económico y social. Lo que ocasiona una alta demanda habitacional y en su ausencia se dan las producciones de viviendas informales. La ubicación de este tipo de viviendas se encuentra fundamentalmente en la periferia de la ciudad y en zonas industriales intermedias por la obtención facilitada e ilegal de los suelos y la cercanía relativa a la urbanización.

La presente investigación analiza y realiza propuestas para la toma de medidas a largo y mediano plazo en pos de solución de problemáticas en el uso y destino del suelo en sus diferentes escalas, aprovechando las potencialidades del territorio para favorecer su base económico-productiva y el desarrollo endógeno. Es importante, a partir de esta realidad, que la conformación de los proyectos urbanos no se desarrolle solo desde el Urbanismo, con una mirada disciplinar. Los planes de gestión urbana deben tener una función decisiva, para lograr la búsqueda de la igualdad y que se materialice con la libertad de opciones y posibilidades para los ciudadanos, aprovechando las oportunidades que brinda el contexto de Cuba actual y la participación activa de la población. Es una necesidad analizar la habitabilidad del hombre reflejada en las condiciones de vida y las dinámicas sociales que entablan a partir de la seguridad, el acceso a los servicios, la participación social, el derecho al bienestar como un principio de justicia social frente a la precariedad y la exclusión social.

Exclusión social y vulnerabilidad urbana ¿Condicionantes condicionadas?

La exclusión social y la vulnerabilidad en el espacio urbano han sido trabajadas como fenómenos relacionados y como condicionantes de diversos factores existentes en las poblaciones de individuos. Ha sido abordado por diferentes investigadores, desde varias dimensiones como lo socio-económico, demográfico, ambiental, urbano, cultural, político, en términos de vulnerabilidad, desfavorecidos, marginales, entre otras acepciones. La exclusión social se interrelaciona con la vulnerabilidad urbana, en situaciones de segregación y fragmentación de grupos sociales en zonas urbanas precarias, periféricas, insalubres e informales, donde es limitado el acceso a recursos, ingresos y beneficios del desarrollo urbano.



En varias investigaciones, fundamentalmente en América Latina y el Caribe, se han abordado estos temas, al ser un fenómeno que se encuentra vigente y en constante evolución a partir del desarrollo urbano y los procesos de urbanización desenfrenada que viven las ciudades actuales. Sin embargo para entender la relación entre los procesos de exclusión social y la vulnerabilidad urbana se hace necesario explicar una serie de procesos a su interior.

La segregación socio espacial es un concepto que hace referencia a la existencia de diferencias o desigualdades sociales dentro de un colectivo urbano y al agrupamiento de los sujetos según atributos específicos en aglomerados con tendencia a la homogeneización en su interior y a la reducción de las interacciones con el resto de los grupos. El aislamiento espacial y distanciamiento entre las clases promueve la desintegración social, lo cual es considerado perjudicial, especialmente para los grupos pobres. Algunos problemas característicos que surgen como producto de la aglomeración de familias pobres en áreas residenciales segregadas son el bajo rendimiento escolar, el desempleo, el embarazo adolescente, la desprotección social, el degradamiento ambiental y el deterioro urbanístico habitacional (Vargas y Royuela, 2007; Sabatini, 2003; Katzman, 1999).

Genéricamente la segregación socio espacial es un fenómeno y no necesariamente un problema, esto depende de la visión teórica que se adopte para explicar las relaciones sociales y los efectos concretos que esta produce en la sociedad. Si se utiliza la visión clásica de Durkheim (1967) sobre la solidaridad, la diferenciación de áreas residenciales no significa un inconveniente, pudiendo ser una forma de integración social, en la medida en que la separación espacial de los grupos sociales esté asociada a la existencia de vínculos que definan los individuos de una sociedad. No obstante lo que prevalece de este fenómeno en las ciudades contemporáneas son sus efectos negativos, especialmente cuando provoca una disminución de la interacción entre los grupos sociales.

Las áreas residenciales urbanas se caracterizan por poseer medios distintos para la interacción social, y es a partir de ellos que los individuos forjan sus valores, expectativas, hábitos de consumo y posibilidades de expresión y decisión. Estas diferencias se transmiten generacionalmente en desiguales capacidades y recursos para lograr un ascenso social, estructurando, en cierta forma, las oportunidades de un



entorno barrial, de modo que reproducirá indefectiblemente las mismas características en su próxima generación.

La perpetuación de este proceso en las ciudades va configurando un modelo de segregación socioespacial que difiere según el rango urbano y el contexto político-económico regional. En el caso de América Latina, el modelo característico de segregación socioespacial durante el siglo pasado fue semejante al modelo europeo de ciudad compacta. En las áreas centrales se concentran los grupos de elite de la sociedad y, consecuentemente, son las áreas urbanas con mayor disponibilidad de infraestructura, mejores condiciones de accesibilidad a bienes y servicios y mejor calidad de las viviendas. A partir del centro comercial y financiero, las ciudades decaen social y físicamente hacia la periferia, con la excepción de un cono de expansión de clase alta, que parte en forma lineal desde el centro hacia la periferia.

Uno de los enfoques más característicos sobre los efectos que la unidad vecinal posee sobre el comportamiento individual de los habitantes es el que analiza las asociaciones entre el espacio residencial circundante y el proceso de desarrollo de los niños y jóvenes (Flores, 2003). En estos estudios el primer mecanismo de influencia detectado se relaciona con el proceso de difusión de comportamientos entre un individuo y otro. Este proceso de contagio y legitimación opera a través del llamado "efecto de pares", y plantea que la concentración de comportamientos disfuncionales (inactividad, deserción escolar, embarazo adolescente) asociado a la situación de concentración espacial de la pobreza tiende a aumentar la probabilidad de que una persona que vive constantemente expuesta a estas condiciones, presente también comportamientos disfuncionales.

El segundo mecanismo se conoce como el proceso de socialización colectiva, por el cual los adultos de la comunidad actúan como modelos de rol para los miembros más jóvenes. En áreas residenciales habitadas por población de altos ingresos, los adultos exitosos transfieren a los niños y jóvenes valores que permiten visualizar su propio éxito en el futuro. Por el contrario, un barrio caracterizado por una alta tasa de desempleo implica que los niños y jóvenes crecen sin tener un modelo de rol adecuado para la posterior inclusión exitosa en el mercado laboral (Flores, 2003).

El tercer mecanismo es el proceso de socialización institucional. Este proceso subraya el efecto que tienen los adultos pertenecientes a las instituciones que sirven a las comunidades segregadas. Los adultos en estas instituciones usan distintos criterios de funcionalidad basados en su interpretación de los atributos culturales y el potencial de



los grupos sociales. Por ejemplo, niños pobres en áreas segregadas serán considerados disfuncionales para la educación universitaria y serán por lo tanto socializados como tales; mientras que niños en barrios mixtos o integrados serán presionados pues las oportunidades disponibles merecen el esfuerzo.

La segregación socioespacial posee también consecuencias respecto de la inserción de los individuos al mercado laboral como producto del desajuste espacial (Kein, 2004) entre las oportunidades de empleo y la ubicación residencial de la población de bajos ingresos. La teoría del desajuste espacial plantea que la distancia creciente entre las oportunidades de empleo y la ubicación residencial de las minorías desaventajadas es un factor importante en la alta tasa de desempleo de estos grupos en comparación con el desempleo de grupos más aventajados. Se han identificado tres mecanismos posibles a través de los cuales opera el desajuste espacial en el mercado del trabajo. En primer lugar, se argumenta que la lejanía espacial entre la oferta y la demanda por empleo implica tiempos de viaje más largos, lo cual desincentiva a la oferta laboral a aceptar empleos en sitios extremadamente distantes de su residencia, dado que el costos (en tiempo y dinero) de transporte no justificarían el salario mínimo que la persona estaría percibiendo (Ihlanfeldt y Sjoquist, 1990). El segundo mecanismo que explica el desajuste espacial en el mercado laboral es la discriminación o estigma: los empleadores tendrían prejuicios respecto de quienes contratan (Leonard, 1987), ya sea trabajadores de minorías raciales o de estatus socioeconómico más bajo. La concentración espacial de minorías y el estigma o discriminación a la hora de contratar profundizarían el desempleo que caracteriza a las áreas residenciales pobres segregadas. Finalmente, el tercer mecanismo que posibilita este desajuste espacial en el mercado laboral se refiere a las asimetrías de información para la búsqueda de empleo. El argumento es que, en general, las vías informales de información son el medio más eficaz para buscar empleo. La población desaventajada tendería a usar más las vías formales (Holzer, 1987), y no obtiene igual cantidad de información acerca de la existencia de oportunidades de empleo en áreas alejadas de su área de residencia porque estas en general no son formalmente publicitadas.

Al referirse al contexto urbano latinoamericano, Kaztman (1999) previene sobre dos consecuencias negativas de este fenómeno, particularmente cuando los segregados son grupos de bajo nivel socioeconómico. Los pobres segregados tienen menos oportunidades de acceder a "activos" de capital social (individual, colectivo y cívico) y el aislamiento social favorece la formación de subculturas marginales. En el primer caso,



se debilitan las redes y contactos que permiten obtener empleo, al tiempo que se dificulta la movilidad social y se reducen las posibilidades de acceder a la información. En definitiva, se contribuye a la desintegración del tejido social. En el segundo caso, se produce un debilitamiento del sentimiento de ciudadanía al no compartir problemas vecinales con otras clases, y aparecen los riesgos de formación de subculturas marginales, cada una con sus respectivos códigos y comportamientos. Esto es particularmente importante, ya que estas subculturas marginales pueden cristalizarse debido a que el resto de la sociedad las percibe como un factor de amenaza. Esta percepción de peligrosidad con relación a culturas diferentes retroalimenta el aislamiento social de los grupos segregados.

La segregación socioespacial urbana profundiza así la tendencia a la segmentación social, entendiéndola como un proceso de reducción de las oportunidades, de interacción de grupos o categorías sociales distintas. Similar conclusión posee el trabajo de Borjas (1994), quien indaga sobre las consecuencias de la segregación socioespacial y detecta que el efecto de vecindad en grupos de bajos ingresos influencia negativamente la movilidad intergeneracional de la población, perpetuando las desigualdades con respecto al ingreso en la sociedad. El aislamiento espacial y el distanciamiento entre las clases promueven la desintegración social, lo cual es considerado perjudicial, especialmente para los grupos pobres y marginados, que poseen menor sistema de oportunidades de movilidad social. Algunos autores sostienen inclusive que es la segregación, y no la pobreza, la que crea condiciones estructurales para la emergencia de una contracultura, en la cual la educación, el trabajo y la familia dejan de ser los valores centrales sobre los que se erige una sociedad (Massey y Denton, 1993).

Se considera estos efectos negativos se potencian durante la década de los 90 debido al contexto económico y político de ajuste estructural de base neoliberal adoptado por el gobierno nacional, el cual se hizo sentir y provocó entre otras consecuencias un crecimiento económico regresivo que repercutió en una mayor polarización de las clases sociales y profundización de las situaciones de exclusión y pobreza.

Otros de los fenómenos al interior de estos procesos lo constituyen el tema de la pobreza y la precariedad urbana. El estudio del problema de la pobreza urbana y la vulnerabilidad requiere de la definición de una estrategia de análisis que permita identificar los distintos



elementos que se deben considerar al hablar de pobreza urbana, procurando abarcar sus dimensiones y variables más relevantes.

La pobreza es reflejo de un déficit en el stock de capital o en el flujo de ingresos que tiene una persona u hogar. Ello implica una limitación en el acceso a ciertos servicios básicos y/o a los recursos necesarios para acceder a la compra de bienes mínimos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias, de salud, educación, vestimenta, vivienda y transporte de los miembros de un hogar. Por su parte, precariedad urbana hace referencia a un desbalance entre la demanda y la oferta de servicios básicos que existe en una ciudad o parte de ella, destacando la dimensión de limitación en el acceso a los servicios sociales básicos que tienen los pobres urbanos. Así, la precariedad urbana se presenta como un indicador directo de vulnerabilidad social de sus habitantes. Cuando la precariedad urbana se concentra en algunos barrios o sectores de la ciudad, generando problemas de habitabilidad e informalidad de la propiedad se identifica un tugurio, el que se caracteriza por estar formado por población pobre y hacinada.

Las personas pueden ser pobres porque en su vivienda viven en condiciones de hacinamiento; porque no tienen un adecuado y seguro acceso al agua potable ni a los servicios de alcantarillado y saneamiento; porque carecen de tenencia segura de sus viviendas; porque no tienen acceso a prestaciones de salud ni educacionales; porque están en condiciones de desempleo o subempleados; porque no poseen un consumo básico adecuado y regular y porque no están protegidos por la ley respecto a sus derechos vinculados al orden económico, social, ambiental, cultural, cívico y político.

Según Moseret (1993), las dimensiones diferentes de la pobreza urbana pueden ser comprendidas dentro de las siguientes cuatro categorías de análisis:

Bajos ingresos: refiere a la incapacidad de participar en los mercados de trabajo y carencia de otras formas de apoyo laboral; sus ingresos son tan bajos que se sitúan debajo del umbral de la línea de pobreza nominal; Bajo capital humano: refiere a la baja educación y una salud precaria. Son los componentes que utiliza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su "Índice de Desarrollo Humano". En efecto, la persistencia de la salud de la persona en condiciones precarias puede conducir a una pobreza crónica; Bajo capital social: refiere a la escasez de redes sociales y barriales que sirven de protección a los hogares durante los períodos de crisis económicas laborales entre otras; Bajo capital financiero: refiere a la pérdida de ventajas y/o capitales



productivos que podrían ser utilizados para generar ingresos o evitar el pago de costos mayores.

Los enfoques para cuantificar la pobreza basada fundamentalmente en los ingresos subestiman substancialmente la pobreza urbana porque no alcanzan a cuantificar un conjunto de costos adicionales necesarios para la vida en el ámbito urbano entre los que se cuentan los costos de vivienda, transporte, entre otros UN-HABITAT (2003). No revelan tampoco las condiciones al interior de las viviendas ni sobre las situaciones en hogares en los cuales existe un diferenciado compromiso u obligación en algún miembro determinado del mismo, por ejemplo cuando existe una mujer como jefa de hogar. Estas medidas de ingreso familiar si bien permiten tener una idea general de las principales tendencias respecto a la pobreza no revelan tampoco condiciones relevantes de fondo ni proveen información acerca de la distribución espacial de la pobreza en el contexto nacional.

Se ha advertido la necesidad que nuevas investigaciones aporten luces para determinar la relación entre los objetivos de desarrollo de la agenda 20-30 referidos a la reducción de la pobreza urbana y la asistencia a los pobladores de tugurios, y asimismo, para definir más específicamente cuan extensos son los actuales tugurios de las grandes ciudades en el mundo y en especial en América Latina como manifestación espacial de la pobreza urbana.

Por otro lado y muy relacionado al fenómeno de la pobreza, se encuentra el tema de la precariedad urbana. El concepto de precariedad urbana refiere específicamente a las características deficitarias cualitativas del hábitat de las familias, especialmente respecto a la vivienda, ya sea a nivel de tenencia segura, acceso adecuado al agua potable, al saneamiento y a otros servicios básicos urbanos, a la tipología de vivienda y calidad estructural como a niveles de hacinamiento. Por el tipo de indicadores que se manejan en esta variable, es conveniente centrar la atención en las viviendas y el hábitat precarios antes que en las personas pobres. De esta forma, si bien existen varios elementos deficitarios o carencias que refieren al concepto de pobreza urbana, sólo aquellos vinculados a la condición de las viviendas y del hábitat urbano y barrial se vinculan al de precariedad urbana.

La precariedad urbana se asocia a los asentamientos informales, las áreas de vivienda social deterioradas y las áreas urbanas centrales precarias; también se recurría a ciertos “descriptores” para aclarar el fenómeno tales como inseguridad en la tenencia, estado



precario de la estructura de la vivienda, falta de servicios e infraestructura, entre otros. En sentido extenso, por tugurio se entiende a todo asentamiento humano de bajos recursos, con las condiciones de vida de la población pobre, altas densidades y bajos estándares de vivienda en lo que respecta a servicios y estructura. Englobando en un mismo término fenómenos que tienen dimensiones diferentes tales como la física y espacial, la social o conductual.

Todos estos procesos, dependen en cierta medida de la acción mutua de elementos y variables sociodemográficas. Las desventajas sociales reducen la capacidad de la población para alcanzar a satisfacer sus necesidades básicas, motivo por el que una parte de la población está sometida a condiciones de inseguridad e indefensión. La ausencia de factores que brinden oportunidades de bienestar (escasez de recursos, bajo nivel educativo e inseguridad alimentaria) intensificada además, por el desempleo de los jefes de hogar, por la elevada dependencia demográfica, el déficit en las viviendas, el alto grado de hacinamiento de las áreas periféricas de las ciudades, manifiestan las condiciones de alta vulnerabilidad y exclusión de amplios segmentos de la población.

Asentamiento Calle Monte: Consideraciones metodológicas y hallazgos encontrados

En la ciudad de Santa Clara al igual que en la mayoría de los asentamientos, el uso predominante lo constituye el residencial, conformado por las edificaciones destinadas a las viviendas junto a los servicios primarios, secundarios y superiores, articulado por las redes infraestructurales, áreas verdes, espacios públicos y el mobiliario urbano, elementos que permiten su habitabilidad y adecuado funcionamiento, dado por su estrecha interrelación en el contexto medioambiental de la ciudad.

Según el Estudio realizado de Actualización del Inventario de Barrios Precarios de Santa Clara 2011, se identificaron 18 barrios y 13 focos precarios, la mayoría se localizan en zonas periféricas de la ciudad, incluso dentro de zonas industriales, otras dentro de la trama urbana ya consolidada pero con condiciones de precariedad fundamentalmente dada por el deterioro del fondo edificado y de las infraestructuras técnicas, existiendo además un alto índice de construcciones ilegales. Por la existencia de esta realidad, es necesaria la toma de medidas en función de lograr mayores niveles de equidad social en las ciudades a partir de políticas que actúen en la vulnerabilidad y la exclusión socio-espacial. (Gómez, Benavides, Rodríguez, Hernández, Bonachea, Ordaz, 2014:58)



Según diagnósticos de la Dirección Municipal de Planificación Física de Santa Clara, existen barrios y focos precarios, denominados como zonas predominantemente sin urbanización, sin alineación, con trazado vial irregular, espontáneo, viviendas uniplantas aisladas en regular y mal estado, entre los que podemos citar, Los Mangos, Centro Nuevo o Gran Panel, Los Sirios, Caracatey, etc., donde se identifica el crecimiento de viviendas producidas de forma informal en terrenos y zonas no compatibles con el desarrollo de viviendas. (Plan de Desarrollo Integral, 2015: 53-54). Como se evidencia en la tabla 1.

Barrios Precarios	Estado vivienda			Total viv.	Status
	B	R	M		
Gran Panel	2	18	87	107	llegal
Calle Monte e/ 2da y G.	34	77	45	156	llegal
Planta Purificadora	10	32	12	54	llegal

Tabla 1. Asentamientos precarios trabajados por estudiantes de Sociología:

Fuente: Dirección Municipal de Planificación Física.

El barrio Calle Monte se encuentra localizado dentro del Consejo Popular Abel Santamaría, al Noroeste de la ciudad, en una zona prevista por el Plan General de Ordenamiento Urbano de la ciudad, aprobado por las instancias de gobierno municipal y provincial en el año 2014 para el desarrollo industrial. Por lo que cabe destacar que el desarrollo del hábitat en esta zona teniendo en cuenta esta documentación, así como las Regulaciones Urbanas de la ciudad no es compatible.

En el análisis de comportamiento poblacional se verificó según los datos aportados por el levantamiento realizado en el terreno por los especialistas del Departamento de Urbanismo un total de 327 viviendas que residen actualmente dentro del área estudiada con 591 habitantes. Este análisis arrojó resultados que confirman inequidades de acceso a los servicios y espacios públicos con existencia de una subcultura que legitima la exclusión por el comportamiento e indicadores como el sexo, el grupo etario, nivel cultural, escolaridad, empleo, ocupación, entre otros.

A raíz del levantamiento realizado en el área y teniendo en cuenta que en la misma se desarrolla uno de los barrios ilegales de la ciudad se verifica el avanzado estado de deterioro en gran parte de las edificaciones y principalmente de las viviendas predominando de forma dispersa por toda el área de estudio, las construcciones en mal estado y de tipología III como se observa en la siguiente tabla 2.



Tipología	Estado			Total	%
	B	R	M		
Tipología I	27139	6383	3808	37330	48.5
Tipología II	15556	3659	2182	21397	27.8
Tipología III	6994	1645	981	9620	12.5
Tipología IV	4084	961	573	5618	7.3
Tipología V	2182	513	306	3001	3.9
Total	55955	13161	7850	76966	100

Tabla 1. Tipología Constructiva

De acuerdo al estado técnico de las edificaciones el porcentaje más elevado lo representan las construcciones en mal estado con un 55% del total un 32% en buen estado y un 12% en regular estado. Predomina en la zona la tipología constructiva III con 182 viviendas que representan el 55% en mal estado predominado los inmuebles de mampostería fundamentalmente con cubiertas de fibrocemento y zinc.

Dentro de las tipologías urbanísticas se distingue la IV por presentar zonas sin urbanizar o urbanización o con urbanización parcial con trazados y parcelas irregulares de dimensiones variables al igual que agrupaciones lineales de viviendas a lo largo de las vías. Este último caso expuesto se presenta en menor medida pues generalmente predominan las viviendas agrupadas sin previa organización y desarrolladas a lo largo de caminos no asfaltados.

El área objeto de estudio abarca un total de 327 viviendas. Entre ellas existe un predominio de la tipología arquitectónica VI abarca vivienda individual no medianera de una planta tipología constructiva III y IV ocupando parcelas irregulares de dimensiones variables con o sin portal.

Se identifica con las viviendas rurales y las construidas en las periferias de las vías. Dentro de las tipologías urbanísticas se distingue la IV por presentar zonas sin urbanizar o urbanización parcial con trazados y parcelas irregulares de dimensiones variables al igual que agrupaciones lineales a lo largo de las vías. Este caso anteriormente expuesto se presenta en menor medida generalmente predominan las viviendas agrupadas sin previa organización y desarrolladas a lo largo de caminos no asfaltados.



Los servicios y el nivel de equipamiento existente en la zona según la clasificación de básicos intermedios y de nivel superior. En Comercio, Servicios Básicos, Bodegas existe una en el doce plantas de la Riviera llamada "Brisas del oeste" a la cual tributan los residentes en el asentamiento Calle Monte agrupadas en 245 núcleos, otra bodega a la cual pertenecen una minoría de residentes en el área es en el reparto Virginia llamada "La Sencilla, Placitas. Los residentes en este asentamiento compran en una placita ubicada en el Callejón del Salado ubicada en el reparto Virginia y otra opción son los vendedores ambulantes, Carnicería los residentes en este asentamiento compran en una carnicería ubicada en el doce plantas y Tienda de Productos Industriales. Existe una instalación en el reparto Riviera llamada estrella Roja que brinda servicios de canastilla y venta de productos industriales. En Salud y Servicios Básicos, existe un Consultorio Médico, Farmacia y Casa de Abuelos. Este servicio que resulta de gran importancia en la actualidad debido al envejecimiento de nuestra población, no cuenta con instalaciones que cubran su demanda dentro de la zona ni fuera de ella. También a nivel de ciudad es un servicio deficitario carente del equipamiento necesario para enfrentar las necesidades que existen del mismo. Los Servicios Intermedios lo cubren dos Policlínicos de la zona aunque muy alejados del lugar. La Educación posee dos Círculos infantiles que brindan sus servicios a madres trabajadoras de la localidad, pero muy distante del barrio. La Enseñanza primaria existe una escuela de tipo no seminternado, los Servicios intermedios de Enseñanza secundaria y preuniversitaria la cubren dos escuelas al igual que el resto de los servicios lejanos, distantes y que interfieren en la calidad de vida y acceso equitativo.

Servicios personales y técnicos, el Combinado de servicios que funciona para brindar servicios de reparación de enseres menores que no resulta suficiente, el cual es utilizado por todos los habitantes de la zona en un radio de 1000m, no cumpliéndose el establecido para este tipo de instalaciones (500m). Gastronomía y Servicios básicos no existe una instalación para cubrir este servicio el cual se suple con 2 paladares de tipo privado la cual resulta insuficiente para los residentes de esta comunidad. En Saneamiento: la totalidad de las viviendas y las industrias emplean fosas individuales para evacuar sus residuales domésticos. Esta ha sido la opción que se ha adoptado en la zona debido al crecimiento que se ha producido y la inexistencia de otro tipo de solución. En otros casos en las viviendas no existe tratamiento de los residuales por lo que se vierten las aguas negras hacia cañadas existentes en el lugar carentes de tuberías, situación higiénica desfavorable para los habitantes del lugar por la existencia de pozos para el consumo de agua permitiendo así la contaminación de las aguas.



Los espacios públicos en el área son inexistentes en mayoría las personas residentes en el lugar generalmente poseen en los frentes de sus viviendas lugares acondicionados por esfuerzo propio sin diseño planificado donde confluyen diferentes vecinos del asentamiento para el ocio y el descanso. Estos espacios también en algunos casos son complementados con vegetación y arbolado existentes en el lugar. Dentro de la zona industrial se localizan pero en menor medida también espacios dedicados a esta función.

Grupos de edades	Total	Hombres	Mujeres
DE 0 A 18	165	90	75
Más de 18	426	278	148
TOTAL	591	368	223

Caracterización sexoetaria del asentamiento Calle Monte

En un primer contacto con el asentamiento Calle Monte, se constata mediante la aplicación de una Guía de Observación, que está conformado por viviendas de un solo nivel, las cuales presentan, por lo general, un estado constructivo evaluado de entre regular y mal. El asentamiento no cuenta con todos los servicios básicos; la totalidad de su población se abastece de agua a través del acueducto, pero debido a su irregularidad y mala calidad, el 80% de su población hace uso de pozos privados, dando solución de manera individual; el 80% de su población hace uso de las redes eléctricas a través de contadores mientras el 20% lo hace a través de tendederas; en cuanto a los servicios sanitarios el 70% de la población posee en sus viviendas alcantarillado mientras que el restante lo hace a través de letrinas. En cuanto a los demás servicios básicos como la salud, educación, transporte, etc., no se encuentran dentro del asentamiento aunque los pobladores, acceden a estos, en zonas aledañas al lugar como el Reparto Riviera o el Reparto Virginia, esto resulta una solución a corto plazo pero el aumento de la población y la forma estática o en contracción de los servicios no garantiza niveles equitativos de atención y seguridad.

Las vías de comunicación se encuentran en mal estado, al no hallarse asfaltada ni pavimentada ninguna de las vías de acceso a este asentamiento, por lo que no cuentan con las condiciones necesarias para el tránsito de sus habitantes; el alumbrado público es insuficiente lo que afecta la viabilidad y la seguridad. El lugar no posee espacios públicos para la recreación y esparcimiento de la población, solo cuenta con algunos



espacios que han creado sus propios pobladores en la delantera de sus viviendas y que han adaptado para la vida vecinal.

En cuanto al indicador ambiental del asentamiento, constituye una de las principales problemáticas, puesto a que en la zona existe un foco de contaminación que lo constituye la fábrica INPUD, ubicada en el perímetro de este asentamiento, con las emisiones de gases y ruidos. Por otro lado la contaminación del suelo constituye otra de las problemáticas, puesto que todas las viviendas poseen fosas y en algunos casos el vertimiento de los residuales se hace hacia cañadas al aire libre las cuales desaguan los desechos sin un tratamiento previo. Otro aspecto significativo lo constituye la existencia de microvertederos cercanos a las viviendas y en otras ocasiones el vertimiento de los desechos se realiza de forma aleatoria por toda el área libre cerca de las viviendas.

La aplicación de entrevista corrobora la información obtenida a través de la observación científica. Según los entrevistados se evidenció que la escasa disponibilidad de servicios, dificulta el acceso directo a privilegios que permiten el mejor funcionamiento así como la satisfacción de sus habitantes. Los principales problemas que afectan a la comunidad identificados son por deficiencias en el servicio de abasto de agua y saneamiento de los residuales; déficits de los servicios básicos a la población; insuficiente servicio de transporte hacia la zona; mal estado de la red vial; deterioro de la imagen urbana que se traduce en inexistencia de espacios públicos para el intercambio, deterioro de las edificaciones por la utilización de materiales precarios y no duraderos; existencia de instalaciones contaminantes dentro del área de estudio que limitan la construcción de viviendas.

Para contrastar esta información obtenida a través de las entrevistas a una parte de la muestra seleccionada, se aplicaron 30 encuestas a la parte restante para conocer su opinión acerca de aspectos importantes que tienen que ver con la gestión local del hábitat en este asentamiento. La mayor parte de la población encuestada, plantea que los servicios destinados a satisfacer las necesidades familiares, se encuentran en condiciones desfavorables en cuanto a disponibilidad y por el déficit de estos dentro del asentamiento.

El resto de los servicios a los que pueden acceder son de difícil acceso puesto que se deben recorrer grandes distancias para poder llegar a estos lugares. El déficit de centros educativos cercanos al asentamiento afecta la asistencia de los niños y niñas a la



escuela, por lo que pronto se desvinculan de los estudios; los trayectos son bastante largos para arribar a estos centros por la carencia de una ruta de ómnibus que conecte al asentamiento con ellos. Los medios de transporte alternativos son escasos y los elevados precios de estos resultan inaccesibles para la mayoría de la población.

Estas barreras hacen difícil la vida de los pobladores del asentamiento, ya que están obligados a transitar entre escuelas, centro de trabajo, áreas de salud, mercados, etc., grandes distancias hasta llegar a sus viviendas, lo que complica la vida cotidiana hasta el punto de ser exhausta e intolerante.

Muchos de los encuestados opinan sobre la dificultad que existe con la carencia de un sistema articulado de transporte público que no suple las necesidades de la población para poder realizar estos labores, de forma que los habitantes del área tienen que desplazarse a distancias de hasta 700m para acceder al servicio de transporte público hacia toda la ciudad por lo que es insuficiente para el área, además que el trazado vial es inexistente.

En cuanto a la infraestructura técnica, los encuestados afirman que se torna peligroso e inseguro el tránsito por este lugar en las noches por la falta de alumbrado público, lo que expone a las personas más vulnerables, dígame mujeres y niños, a la violencia urbana. Las viviendas en su mayoría se encuentran en condiciones deplorables, casi inhabitables con la presencia de hacinamiento y marginalidad.

No existen servicios telefónicos dentro del asentamiento, motivo también preocupante por los encuestados, dado que no se pueden comunicar con familiares de fuera del asentamiento o en caso de que exista cualquier situación de riesgo no se pueden comunicar.

Otro motivo de inquietud de los encuestados lo constituye la carencia de espacios públicos, la población no tiene espacios para disfrutar de horas de esparcimiento y confort que le permitan establecer mejores relaciones sociales. La preocupación por la falta de espacios dedicados a la recreación de los niños y jóvenes, es innegable, dado a que no existen áreas deportivas, parques infantiles ni juveniles, provoca que los niños jueguen en la calle que es insegura para estos.

Las inequidades urbanas traducidas en opciones y disponibilidad limitan el desarrollo de los habitantes de este comunidad, el no acceso a servicios urbanos vitales fuerzan a



sus actores a comportamientos emergentes condicionados y condicionantes de su realidad. La capacidad del ser social de vivir en sociedad bajo normas cívicas comunes ejercen un control social invisible que si bien no imposibilita a estos ciudadanos, limita y reproduce conductas reflejo de culturas alternativas de subsistencia.

A pesar de que la zona constituye un área vulnerable por las razones expuestas de que es una superficie expuesta a ruidos, etc., las preocupaciones mostradas por los pobladores, son manifestación de la falta de participación de estos en la vida social, de la sociedad debido a la carencia de recursos y el acceso a determinados mercados, lo que resulta limitado que procesos como la equidad social y la participación se manifiesten como expresión máxima y condiciona situaciones de vulnerabilidad urbana.

A modo de conclusión

La equidad social es el tratamiento imparcial a todas las personas independientemente de su posición y origen social. Es una cuestión de justicia social que implica que toda sociedad debe asegurar el acceso y control de todos sus miembros al bienestar que en ella se produce. En términos de justicia social, implica dar a cada cual lo que necesita, dentro de las posibilidades materiales del proyecto. La visión de equidad reconoce la igualdad no como igualitarismo y homogenización de propuestas, sino en función de garantizar igualdad de derechos para todos los grupos sociales; teniendo en cuenta sus particularidades y heterogeneidad (sexo, género, clase, religión, edad, etc.) con reconocimiento de la diversidad, sin que ésta devenga causa de discriminación.

La forma en que se trabaja este eje en lo fundamental pasa por la investigación diagnóstica, que ha permitido el mapeo de las desigualdades generadas en la actual coyuntura. Bajo esta perspectiva se han definido grupos vulnerables como: ancianos solos, madres solteras, jóvenes sin acceso a vivienda adecuada, personas con bajos ingresos, padres solteros, reclusas con hijos, jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo, familias numerosas, alejadas del centro urbano, con hacinamiento, asentamientos dispersos, ilegales, ancianos cuidando a otros ancianos, niñas y niños sin amparo filial.

Con la intervención en el escenario de investigación se comprueba la necesidad de mejorar del fondo edificado, de las viviendas que se encuentran entre regular y mal estado, para frenar el posible derrumbe de algunas de estas viviendas, por lo que se propone la sustitución de los materiales con que están construidas que no representan



seguridad para los individuos que las habitan. Crear espacios que ofrezcan servicios de cualquier índole dentro del asentamiento para mejorar la vida comunitaria y el acceso de los pobladores a ellos como derechos que permiten su desarrollo y los forme como sujetos sociales independientes y capaces.

Se propone el mantenimiento de las vías hoy en regular y mal estado constructivo. De los caminos existentes dentro del área utilizados por la población para acceder a sus viviendas que requieren del asfaltado en forma progresiva mejorando la accesibilidad. Se propone también la construcción de accesos peatonales con estudios paisajísticos en los pequeños grupos de viviendas. Se propone además la instalación de alumbrado público en este asentamiento.

Con el objetivo de garantizar transporte para la población residente en el área y una mayor movilidad hacia otras partes de la ciudad se propone la inclusión de esta área en el recorrido de algunas rutas de ómnibus de la ciudad para así evitar el recorrido de grandes distancias por parte de la población y minimizar el riesgo de violencia.

La creación de espacios públicos con su arbolado y el derecho al descanso y el ocio como formas de desarrollo biopsicosocial pleno. Se propone la creación de espacios destinados para el desecho de los residuos de las viviendas, velando por la salud medioambiental del lugar, además de realizar labores de saneamiento en los espacios que no se encuentren destinados para estas funciones.

Para identificar inequidades es preciso analizar, tanto el acceso como el control de los grupos sociales, territorios y comunidades, sobre los recursos materiales e inmateriales, oportunidades y beneficios; desde sus condiciones particulares de vida. Trabajar por el logro de la equidad es estar trabajando por reducir desigualdades, crear tejidos sociales más cohesionados, integrados, y contribuir al desarrollo pleno del ser humano.

Bibliografía

Anoceto, A:(2014) Trabajo de Diploma: Santa Clara: estudio de desigualdades socioespacial en relación a la gestión del hábitat. Facultad Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Año 56 de la Revolución” Santa Clara.



Benavides, A, Bonachea, R, Cabrera, Y, Díaz, A, Fulgueira, Y, Gómez, J, Hernández, R, Ordaz, R, Rodríguez, A, Rodríguez, J: (2014) Plan General de Ordenamiento Urbano. Dirección Municipal de Planificación Física, Santa Clara.

Castells, M: (2007) La cuestión urbana. La Habana, Editorial Félix Varela.

Cruz, M: (2009) "Planeando la ciudad para todas las edades. Santa Clara como caso de estudio" en Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Número 14. 2001

Domínguez, Javier: (2009) Espacio urbano y vulnerabilidad comunitaria. Efectos socio-ambientales de la estructura urbana en las áreas desfavorecidas de Andalucía.

Figuroa, C: (2010) Gestión para la Conservación Sustentable del Fondo Habitacional y la Mitigación de Desastres. Universidad Central Marta Abreu de Las Villas.

Granda, Joel E: (2006) Reflexión sociológica acerca de la relación espacio-ciudad. Departamento de Sociología, Universidad de la Habana. Cuba

Linares, Santiago: (2013) Las consecuencias de la segregación socioespacial: un análisis empírico sobre tres ciudades medias Bonaerenses (Olavarría, Pergamino y Tandil). Doctor en Geografía (UNS). Magíster en Teledetección y Sistemas de Información Geográfica (FAA-UNCPBA). Becario posdoctoral CONICET. Docente del Departamento de Geografía (FCH-UNCPBA). Investigador del Centro de Investigaciones Geográficas (FCH-UNCPBA). Versión On-line ISSN 1853-3655. Cuad. Urbano vol.14 no.14 Resistencia jun. 2013.

Lozares, C: (2007) La unidad de análisis, sus agentes y contextos y los modos de interacción en los procesos de trabajo: un estudio de caso. Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Sociología Grupo de Estudios Sociológicos sobre la Vida Cotidiana. (Barcelona). España.

Machado, D: (2008) Las perspectivas de la investigación en las ciencias sociales: un debate necesario para la formación del sociólogo. Evento científico Universidad 2010, Villa Clara, Universidad Central Marta Abreu de Las Villas.

Marx, C, Engels, F: (1996) La ideología alemana, La Habana, Edición Revolucionaria.



Mesa, D: (2009) Trabajo de Diploma: “La mujer en la planificación urbana. Estudio de caso en la comunidad Caracatey”. Facultad Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Santa Clara.

Molina, N: (2008) El método del estudio de casos [Conferencia digital] Asignatura Metodología de Investigación Cualitativa, Departamento de Sociología, Universidad Central Marta Abreu de Las Villas.

Ravenet, Mariana: (2012) Tesis de Doctorado: La dimensión espacio-territorial de los estudios sociológicos en Cuba.

_____: (2010) Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España Sobre la Vulnerabilidad Urbana, Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera, DUYOT.

Barth, K, Krellenberg, K, Link, F, Welz, J (2016) Urban vulnerability and the contribution of socio-environmental, disponible en: <https://bit.ly/33SgC4Y> [28 de enero 2017]

Lamy, B (2006) Estudios Demográficos y Urbanos, disponible en <http://www.redalyc.org/revista.oa?id=312>[27 de enero, 2017]

United Nations Environment Programme (2008) Cities and Urban Vulnerability in the context of Urban Environmental Management, disponible en: <https://bit.ly/34h1rlz> [29 de enero 2017]

Romero, P: (2010) Conceptualizing urban vulnerability to global climate and environmental change (Internet), disponible en: <https://bit.ly/310cuOo>. [30 de enero 2017]

Srinivas, H (2007) Cities and urban vulnerability in the context of urban environmental management, disponible en: <http://www.preventionweb.net/publications/view/5453>[29 de enero 2017] <https://www.theguardian.com/society/socialexclusion>



Educação, pobreza e desigualdade social – Um retrato tocantinense a partir da experiência da EPDS1.

Eliseu Riscaroli²

Resumo

A experiência da Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS) financiada pelo Ministério da Educação, cujo objetivo foi capacitar docentes e agentes municipais e estaduais vinculados ao programa bolsa família. O projeto foi realizado em 15 universidades brasileiras e envolveu cerca cinco mil docentes, tutores e professores, gerando em cada experiência diversos seminários e publicações. No Tocantins, tal projeto se desenvolveu nos polos de Arraias, Araguaína, Miracema, Palmas, Tocantinópolis, por meio de um curso de especialização semi presencial, dividido em cinco módulos. O curso viabilizou estudos coleta de dados e reflexões em mais de 50 municípios para refletir como a educação, a pobreza e desigualdade social se relacionam e como isso acontece tendo como pano de fundo o programa de distribuição de renda Bolsa Família (PBF). O projeto também visou identificar como o PBF influencia na permanência das crianças na escola e qual a contribuiu para a diminuição dos índices de pobreza no país. Concluiu-se, a partir dos trabalhos finais dos cursistas, que o programa PBF gera um conjunto de situações distintas: percepção de que a pobreza é um tema estrutural; manifestação senso comum de que o governo deveria limitar no tempo de participação das famílias no programa; violação dos princípios básicos do programa para inclusão e exclusão de famílias; reconhecimento de que a renda é essencial para as crianças concluírem determinadas fases do ensino; aprofundamento dos conceitos de pobreza, desigualdade social por parte dos educadores.

Palavras chave

Pobreza; Educação; Desigualdade; Tocantins; Bolsa Família.

Introdução

O combate à pobreza no governo Lula como uma política de estado se consolidou no programa Fome Zero do Ministério de Desenvolvimento Social, iniciativa que culminou com o agrupamento de diferentes benefícios federais recebidos conforme o número de filhos matriculados e frequentes na escola, fato que originou o Programa Bolsa Família (PBF), valor pago a famílias cuja renda per capita é inferior a R\$ 178,00.

Depois de uma década de operacionalização do programa, o Ministério da Educação lançou um pós graduação para estudar com mais detalhes e registrar os resultados e



comportamentos das famílias, alunos e agentes diretamente envolvidos com o programa. Assim nasceu o curso Educação, Pobreza e desenvolvimento Social (EPDS) em varias universidades nas diferentes regiões do Brasil. No Tocantins a iniciativa se desenvolveu sob a coordenação da Universidade Federal do Tocantins. O curso foi implantado nas cidades de Arraias, Araguaína, Miracema, Palmas e Tocantinópolis.

A iniciativa foi realizada de modo semi presencial, já que no inicio de cada modulo e ao final havia encontros presenciais. O desenvolvimento da experiência se deu a partir de cinco módulos de estudos.

Cada modulo exigia do cursista três atividades: participação no fórum, elaboração de um memorial e escrita de um texto chamado reflexão-ação. 491 alunos foram matriculados em 17 turmas.

Professores e tutores na etapa inicial eram 29, junto com mais 75 orientadores de trabalho de curso na segunda etapa. Iniciaram o trabalho de conclusão de curso (TCC) 350 cursistas, 280 finalizaram o curso (70%). Houveram 95 evadidos e 115 reprovados.

Pobreza – De modo geral se associa a pobreza à falta de elementos que dão sustentação a vida cotidiana das pessoas.

Segundo levantamento da Organização das Nações Unidas, os números da pobreza diminuíram nos últimos 30 anos, todavia, com as tecnologias disponíveis ainda há cerca de 800 milhões de pessoas em extrema pobreza, conforme segue não quadro, a cada oito pessoas, uma continua na extrema pobreza:

Ano	Numero de pessoas em extrema pobreza (milhões)	% da pop. mundial
1990	1850	35
1996	1855	28,8
2002	1666	25,3
2010	1078	15,6
2013	767	10,7

Quadro 1 . população e proporção de pobres – ONU - 2016

Fonte: ONU. 2016.

De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas,

a proporção da população mundial vivendo abaixo da pobreza extrema caiu para mais da metade entre 2002 e 2012. A proporção de crianças sofrendo de nanismo com menos



de 5 anos caiu de 33% em 2000 para 24% em 2014. Entre 1990 e 2015, os indicadores de mortalidade materna no mundo caíram 44%, enquanto o número de mortalidade de crianças com menos de 5 anos caiu para menos da metade. Em 2015, 6,6 bilhões de pessoas, ou 91% da população global, usaram uma fonte melhorada de água potável, comparados a 82% em 2000. Além disso, a assistência oficial ao desenvolvimento totalizou 131,6 bilhões de dólares em 2015, aumento de 6,9% em termos reais na comparação com 2014 e representa o nível mais alto já alcançado. (ONU. 2016.)

Considerando nossos vizinhos latinos, e tendo como elemento a desigualdade de gênero, o quadro não é animador, conforme podemos visualizara seguir.



Quadro 2. Índice de desigualdade de gênero – 2017.

Fonte: Alencar & Feitosa. 2017.

Embora estejamos no grupo 1, somos o terceiro em IDH e o último no item média de anos de estudo. Em relação à renda, a mulher brasileira recebe 57,3% do que recebe o homem segundo os dados.

Para Arroyo “*tarefa árdua para as escolas e seus (suas) gestores (as) não se deixarem contaminar por essas representações sociais dos (as) pobres*” (Arroyo, 2013, p. 11). No arcabouço jurídico o termo usado é assistido, conforme art. 134 da Constituição Federal (CF). O Banco Mundial afere a condição de pobreza mediante um instrumento econômico, ou seja, quem recebe menos de U\$ 1,25 dia. A pobreza absoluta é definida por Demo (2006, p.85) como a pobreza material, e a pobreza relativa como a distância entre ricos e pobres. O autor afirma que no ataque à pobreza absoluta bastam políticas distributivas de transferências de renda; enquanto para erradicar a pobreza relativa são necessárias políticas redistributivas que desconcentram a renda entre a população.



No caso brasileiro, desde a década de 1990 a pobreza vem num decrescente. Em relação a 2014, o Brasil estagnou no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no valor de 0,754, e no ranking mantém a posição 79 entre 188 países. Na América do Sul, o Brasil é o 5º país com maior IDH. Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela aparecem à frente. No caso da Argentina, Chile e Uruguai, todos os indicadores são maiores que os brasileiros. Em relação à Venezuela, o Brasil apresenta melhores números para esperança de vida ao nascer e anos esperados de estudo, mas Renda Nacional Bruta (RNB) per capita e média de anos de estudo menores.

Considerando os 78 países analisados com IDH melhor que o Brasil, apenas Andorra, Arábia Saudita, Seicheles e Maurício tiveram desenvolvimento humano mais acelerado que o brasileiro entre 2010 e 2015. Entre 1990 e 2015, dos 65 países com IDH mais alto, e com essa informação disponível, somente Cingapura, Croácia, Maurício, Irã e Turquia tiveram crescimento do seu desenvolvimento humano maior ou igual ao brasileiro. Nesse período (1990-2015), os brasileiros ganharam 9,4 anos de expectativa de vida, viram a renda aumentar 31,6% enquanto, na educação, a expectativa de anos de estudo para uma criança que entra no ensino em idade escolar aumentou três anos e a média de anos de estudos de adultos com 25 anos ou mais subiu quatro anos.

Ano	Expectativa de vida ao nascer	Expectativa de anos de estudo	Média de anos de estudo	RNB per capita (2011 PPP\$)	IDH
1990	65.3	12.2	3.8	10.746	0,611
1995	67.6	13.3	4.6	11.238	0,649
2000	70.1	14.3	5.6	11.339	0,685
2005	71.9	13.8	6.1	12.117	0,698
2010	73.3	14.0	6.9	14.173	0,724
2011	73.6	14.2	7.0	14.580	0,730
2012	73.9	14.2	7.2	14.472	0,734
2013	74.2	15.2	7.3	14.582	0,747
2014	74.5	15.2	7.7	14.858	0,754
2015	74.7	15.2	7.8	14.145	0,754
2016	75.3	15.4	7.8	13.730	0,758
2017	75.4	15.4	7.8	13.775	0,759

Mantiveram-se constantes todos os elementos, menos a renda que de 2014 a 2017 decresceu U\$ 1100. Mas já começamos a colher frutos do aumento da pobreza pós impeachment de Dilma.

Quando direcionamos a questão para a assistência jurídico nas defensorias publicas³, o critério adotado varia pra cada estado. Piauí classificado como um dos estados mais



pobres tem um teto de 4 salários mínimos para o cidadão possa solicitar a assistência. Por outro lado, Rondônia, Tocantins, Bahia, Pernambuco e Distrito Federal exigem apenas uma declaração de pobreza. Já a Defensoria Pública da União exige apenas declaração de isento do imposto de Renda (Alencar & Feitosa. s/d)

Pobreza e religião – A religião foi utilizada em grande parte da história para legitimar uma certa postura de resignação com a pobreza, em troca, ela prometia a salvação, “*é mais fácil um camelo passar no fundo da agulha do um rico entrar no reino dos céus*” (Lucas: 18 24-25). Todavia, em sua Suma Teológica, Tomaz de Aquino não refuta a riqueza, ao contrario, exalta-a:

“Las riquezas exteriores son necesarias, sin duda alguna, para el bien de la virtud, en cuanto que por ellas sustentamos el cuerpo y socorremos a los demás. Por otra parte, es necesario que lo que se ordena al fin de él reciba su bondad. Por lo tanto, es menester que las riquezas exteriores sean un bien del hombre, aunque no principal, sino secundario; pues el fin es esencialmente bueno, y las demás cosas, en cuanto que a él se ordenan. Por esto pareció a algunos que las virtudes eran los mayores bienes del hombre, y las riquezas exteriores, bienes ínfimos. Es, pues, necesario que lo que se ordena al fin reciba su modalidad según la exigencia del fin. Por consiguiente, las riquezas son buenas en cuanto son útiles al ejercicio de la virtud” (Aquino, cap. 133).

Pesquisa do instituto Gallup (2010) indica que em países pobres, as pessoas recorrem mais à religião, cerca de 95% da população de países como Bangladesh, Níger e Indonésia, com renda de até R\$ 3.309,00 ao contrario da Suécia e Dinamarca onde o índice é de 47%. Segundo a pesquisa que ouviu 1.000 pessoas em cada um dos 114 países, há uma tendência em acreditar que a ajuda divina vai resolver seus problemas. É o que explica o crescimento das igrejas neopentecostais no Brasil, por exemplo, que pregam a teologia da prosperidade, com a universal e a mundial.

No budismo, essa relação não é direta. Ele não prega que o propósito da vida seja a riqueza, possuir coisas. Ao contrario, no cristianismo adão foi condenado não pela posse da maçã, mas pela soberba, a desobediência. O budismo não considera os bens materiais um fim em si mesmo, mas meio para um fim nobre, elevado. Desse modo o budismo considera essencial certas condições materiais para que a pessoa alcance êxito espiritual. Buda considerava o contexto social e econômico como parte de um todo. Vejamos o que o texto no budismo na Digha-nikaya⁴, N. 26:



la pobreza (daliddiya) es la causa de la inmoralidad y de crímenes tales como el robo, la falsedad, la violencia, el odio, la crueldad, etcétera. Tanto los reyes de la antigüedad cuanto los gobiernos de nuestros días, han buscado la supresión del crimen mediante el castigo. El Kutadanta-sutta del nikaya citado, expresa cuan fútil es este método y niega que el mismo pueda tener éxito. En lugar de ello, el Buda sugiere que para erradicar el crimen es preciso mejorar las condiciones económicas del pueblo: prover de grano y otras facilidades agrícolas a los granjeros y labradores, poner capitales a disposición de los mercadores y de todos los que negociaren, así como pagar salarios adecuados a los empleados. Cuando el pueblo esté así provisto de los medios para obtener un ingreso suficiente, estará satisfecho, libre del miedo y la ansiedad y, por consiguiente, en el país reinará la paz y desaparecerá el crimen. Por eso el Buda les dijo a los laicos cuan importante era que mejorasen su situación económica. Mas ello no significa que haya aprobado el atesoramiento de la riqueza con avidez y apego, lo cual es contrario a su enseñanza fundamental, ni tampoco que haya dado por buenas todas las maneras de ganarse la vida, pues, como hemos visto más arriba, existen ciertos comercios que él condenó como medios de vida nocivos, por ejemplo, la fabricación y la venta de armas.

Assim, você pode tomar a religião como forma de agir no mundo cuja funcionalidade se fundamenta em Durkheim (1989) ou toma-la para entender como significado das práticas e crenças religiosas alicerçada em Geertz (1979) (apud Mariz. 1901). Mas há o novo pentecostalismo que se apossou do objeto e cuja ação alienadora tem se tornado empecilho para a mudança social, que podem ser analisadas e ou enfrentadas sob o ponto de vista material, político ou cultural (Mariz. 1991). Em qualquer dos casos e para toda filiação, sobressai a prática de uma 'caridade da pobreza', rede de apoio e de cargos para os líderes.

Se em parte do catolicismo, a pobreza é encarada como um problema político, nas pentecostais, no budismo e nas religiões de matriz africana prega-se e manifesta-se certa neutralidade. Todavia, o novo pentecostalismo tem se inserido cada vez mais na política como estratégia de ocupação de cargos e expansão de sua 'ideologia'. De outro lado, a ética de Weber, se materializa aqui como estratégia cultural de perceber/vencer/ascender a uma nova etapa do capitalismo. O pobre não quer eliminar os entraves estruturais da pobreza, ele quer deixar de ser pobre individualmente, ter bens, consumir, viajar, fazer seu churrasco no fim de semana e praticar alguma caridade quando for possível. Pensar estratégias para combater as estruturas que tornam a pobreza estrutural, histórica é coisa de cientista, intelectual, padre engajado ou alguém da classe média festiva.



Vale lembrar que na ética pentecostal consumir menos é premissa mais importante do que produzir mais.

De modo geral as religiões, senão todas, grande parte, usam da pobreza como passaporte para uma vida de delícias. Assim, caridade e filantropia entram e, cena como parte da estratégia dessas estruturas. E ferreira complementa:

Tudo muda em meados do século XVIII quando a caridade se transforma em filantropia, entendida como a caridade cristã laicizada: “fazer o bem” deixa de ser uma virtude cristã para ser uma virtude social. Na ética protestante há um componente mundano no ascetismo pela necessidade de demonstrar não somente a Deus mas aos outros a renúncia e sacrifício do indivíduo como forma de provar a todos ser um merecedor das graças divinas. Por isso, a filantropia passa a ser um gesto de utilidade e tem na publicidade a sua maior arma: a busca da visibilidade que só acirra a rivalidade entre os benfeitores. Mas na atualidade descobriu-se que a filantropia pode ir além de meramente atribuir ao doador prestígio e alívio social. (Ferreira. Nov. 2014.).

Se as crianças pobres – as da corte ao menos figuravam nas pinturas de grandes artistas - são alçadas como humanos e parte da história no fim do século XIX, no cinema elas aparecem apenas em meados do século XX e, diferente do cinema do oriente médio, o cinema europeu e americano quer contar uma história com a percepção do adulto, a criança é só um figurante. Ao contrário, o cinema iraniano por exemplo, deixa a criança contar a história, navegar no enredo, dirigir a trama, os adultos aparecem esporadicamente. O que nos assemelha? A pobreza. Mas o espelho é lá é outro. Aqui o menino favelado, vítima do sistema vira a esmeralda do cinema nacional. O cangaceiro filho do camponês, para vingar a violência praticada por um proprietário de terra ou pela polícia, se torna bandido e vive da violência, a eles outros se agregam com motivos similares por não poder suportar as condições de vida a que estão submetidos (Bernardet. 2007. p.59).

Por fim, não gostamos da pobreza, da falta, da carência. E como nós, a escola também não. A pobreza chega na escola no corpo físico dos alunos e professores, mas estes últimos não se consideram pobres, todavia moram no mesmo bairro que seu aluno, frequentam a mesma igreja, vão ao mesmo mercado. Fala-se de pobreza na escola, mas ela está distante e estamos sempre falando do outro.

A pobreza chegou à escola por imposição teórico-jurídico, via uma regra moral ou diretriz pedagógica. Não chegou como objeto material que envolve crianças e adultos. “Ela esta



nos livros de literatura, “vidas Secas”, “quinze”, “os sertões” mas o povo não lê literatura, logo não reflete sobre ela.

A pobreza chega a algumas escolas por meio da fotografia dos livros didáticos, ou das fotos belíssimas de Sebastião salgado, homem de extraordinária sensibilidade que me provoca inveja, chego mesmo a imaginar que com uma boa máquina fotográfica posso fazer o mesmo. A pobreza chega à escola por meio do cinema em “Vida e Morte Severina”, “Central do Brasil”, “Dois Filhos de Francisco”, “quanto vale ou é por quilo” e sai tão logo o filme se acabe, pois ele não é um recurso pedagógico, só um recurso pra suprir o tempo do professor, ou porque é chick. E como o povo não vai a exposição de arte e prefere os filmes de Hollywood, a pobreza não participa de sua vida, embora seja pobre.

Retomo ainda Bernardet:

“grande parte da produção literária, teatral ou cinematográfica envolve as mesmas regras do mercado de luxo: arte decorativa, os espelhos, o vermelho e dourado, o requinte progressivo da moda, a publicação de livros de culinária, o impulso do turismo, o aumento dos clubes de campo [...] uma cultura que tem como critério apenas a qualidade é uma cultura morta, ainda mais quando de ‘boa qualidade’ se torna sinônimo de consumível. Eis a cultura que a maior parte da classe média brasileira culta se mostra atualmente apta a produzir e consumir” (Bernardet. 2007. p. 24ss).

A brasilianista Janice Perlman demonstra com pesquisas empíricas feitas em favela no Rio de Janeiro, como os favelados são funcionais ao sistema desde como reserva de mão de obra barata, garantia de emprego de assistentes sociais, sociólogos e urbanistas até culturalmente como insumos vitais à cultura pop de classe média com suas gírias, música, comidas etc.

A EPDS no Tocantins: Perfil dos trabalhos de TCC

A iniciativa EPDS no Tocantins se desenvolveu sob a coordenação de professores da UFT. Foram organizados 5 polos nas cidades de Arraias (2 turmas), Araguaína (4 turmas), Miracema (4 turmas), Palmas (4 turmas) e Tocantinópolis (3 turmas). Ao todo foram 491 matriculados. Foram 5 módulos de estudo com a realização de três atividades básicas em cada modulo, a saber: fórum de debates, memorial e reflexão-ação. Cada modulo se iniciava com uma aula presencial no polo era encerrado com uma avaliação escrita.



Ao longo do curso foram realizados quatro seminários de socialização de estudos, saberes e reflexões tendo como base a temática educação, pobreza e desigualdade social. Palmas, Tocantinópolis, Arraias e Palmas sediaram os eventos. Ao final e simultaneamente com o quarto seminário realizou-se o I simpósio Estadual Educação, Pobreza e Desigualdade Social em 24 e 25 de novembro de 2017. Segundo os anais do evento foram apresentados 280 trabalhos com temas dispares tendo ou não relação direta com a questão da pobreza, educação e desigualdade. O projeto prevê a publicação de cinco livros: dois gerais com pesquisadores e professores dos polos e ou convidados e três livros com os trabalhos finais selecionados dentre aqueles com melhor nota e desenvolvimento selecionados pelos orientadores – cada orientador selecionou ao menos um trabalho de sua orientação. Destes livros, um já foi publicado “reflexões sobre educação, pobreza e desigualdade social: primeiras aproximações”; o segundo encontra-se na gráfica. Ambos foram compostos por textos dos professores de polo, pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação, Desigualdade Social e Políticas Públicas (NEPED-UFT) e convidados.

Ao categorizar por temas e ou assuntos, os TCC's foram assim distribuídos:

Tema do trabalho apresentado	Numero
Bolsa família	56
Escola, pobreza e currículo	37
Diversos (PME, Eja, lúdico, artes, educ infantil, prostituição)	34
Pobreza de forma genérica	33
Desempenho escolar	21
Políticas públicas	17
Educação em direitos humanos	16
Formação docente e gestão	08
Educação no campo e educação indígena (cada)	06x2=12
Privação de liberdade/drogas/leitura na prisão	05
Educação profissional e Tema sobre mulheres (cada)	04x2=08
Educ. Integral, quilombola, educ. Militar, bolsa permanência e literatura (cada)	03x5=15

Quadro 4. Temas de TCC

Fonte: Anais do I Simpósio Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Compilação de Riscaroli. 2019.

Mas a pobreza não afeta apenas a questão escolar com alunos e professores no sentido estrito da palavra. Aluno é um sujeito de múltiplas faces e muitos pela condição de pobreza, pela raça/etnia, pelo local de moradia, pela religião que professa, pela condição de ser mãe solteira, pela sexualidade que pratica recebe mais uma dupla ou tripla carga de preconceito e discriminação. Embora a violência contra jovens e adolescentes seja alta, ela pouco figura nas reflexões dos acadêmicos da EPDS.



Na matéria publicada por Casal (IBGE. SIS. 2017) 50 milhões de brasileiros estavam na linha da pobreza, ou seja 25,4% da população, vivendo com até U\$ 5/dia. A situação é mais grave quando se recorta o público. Crianças de 0 a 14 anos representam 42% desse grupo, fato que reflete na questão da violência na sociedade e por conseguinte na população jovem. Mas os mesmos dados do SIS revelam que o percentual de jovens que não trabalham nem estudam aumentou 3,1 pontos percentuais entre 2014 e 2016, passando de 22,7% para 25,8%.

Segundo dados do Índice de Vulnerabilidade Juvenil a Violência (2017):

A violência atinge especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do Atlas da Violência 2017 (IPEA, FBSP) mostram que mais da metade das 59.080 pessoas mortas por homicídios em 2015 eram jovens (31.264, equivalentes a 54,1%), das quais 71% negras (pretas e pardas) e 92% do sexo masculino. Além de grave violação aos direitos humanos, a violência impede que parte significativa dos jovens brasileiros tenha uma vida plena e revela uma inesgotável fonte de perda de talentos para o desenvolvimento do país (2017. p. 15.)

E prossegue o relatório:

homicídio é a principal causa de mortalidade entre jovens de 15 a 29 anos no Brasil, fenômeno que mostra crescimento pelo menos desde a década de 1980 e que atinge taxas endêmicas no ano de 2015, conforme será demonstrado neste relatório. Essas vidas ceifadas prematuramente deixam um legado de dor e sofrimento para as famílias e representam um grave problema econômico para o desenvolvimento do país. Estudo de Cerqueira e Moura (2013) demonstrou que a violência letal entre jovens custou ao Brasil cerca de R\$ 80 bilhões em 2010, o correspondente a 1,5% do PIB nacional (2017. p. 21).

Estudo realizado no Distrito Federal com jovens adolescentes mães entre 15 e 19 anos, revela que em 2010 havia 11,8% de mães com ao menos um filho vivo. Na avaliação de impacto do Bolsa Família mostra que a frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos de família que recebe o benefício foi 4,1% maior do que aquelas que não recebem. Por sua vez, este impacto entre as meninas foi de 8,4% para adolescentes de 15 a 17 anos (Santos & Corseil. 2019).

Em 2015 o estado Tocantins tinha 11,8% de sua população na linha da extrema pobreza, e um total de 136.650 famílias vinculadas ao PBF.



Dados do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Gloria de Ivone (CEDECA) mostram os percentuais em relação a crianças em situação de violência no Estado do Tocantins. Os dados são oriundos do disque 100 do Centro de Apoio Operacional das promotorias da Infancia e Juventude do Ministério Público Estadual. No relatório consta que 117 crianças estavam em situação de violência em 2015 e 241 crianças em 2016.

No relatório, apesar de conciso, podemos identificar que 56,7% das crianças vítimas são do sexo feminino; 38,7% do sexo masculino e 4,4% não consta delação de gênero. Considerando o vínculo da criança com a pessoa que cometeu a violência, 51% são de pais e mães. Quanto a tipificação dos casos, temos:

Abuso sexual	90 casos
Violência física	162 casos
Violência psicológica	153 casos
Negligencia	309 casos
Trafico de seres humanos	06 casos
Violência institucional	36 casos
Trabalho infantil	17 casos

Quadro 5. tipificação da violência contra Cça e Adolescentes 2015/16.

Fonte: Observatório CEDECA Gloria de Ivone. 2017.

Aqui mais uma vez se confirma a premissa de que a população negra, independente da idade é a que mais sofre violência, seja no espaço privado, seja no publico (rua, escola, praça).

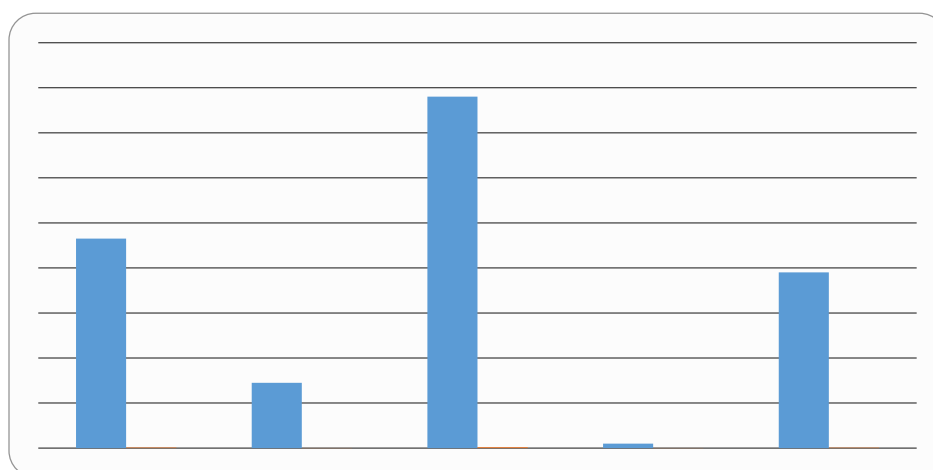


Gráfico 1. cor da população violentada

Fonte: Observatório CEDECA Gloria de Ivone. 2017.

Segundo o observatório, alguns aspectos contribuem para esses números, entre os mais relevantes estão: 1) omissão da família e dos educadores em não notificar a suspeita ou ocorrências da violência contra a criança e/ou adolescente; 2) medo, pacto do silêncio principalmente quando envolve polícia e autoridades e/ou pessoas da família; 3) falta de credibilidade nos órgãos de justiça; 4) impunidade e segredo de família; 5) insegurança quanto à garantia do anonimato; 6) inexistência de serviços públicos de atendimento as crianças e adolescentes em situação de violência.

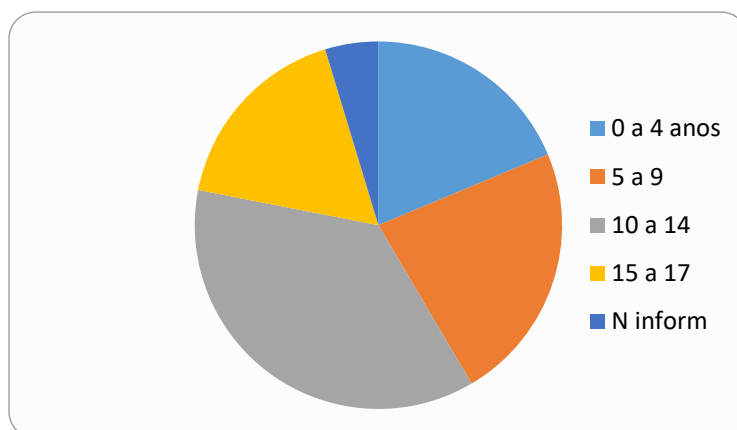


Gráfico 2. faixa etária das crianças e adolescentes vítimas.

Fonte: Observatório CEDECA Gloria de Ivone. 2017.

Os desafios para enfrentar tal situação de pobreza, violência e desigualdade social são inúmeros. Começaríamos a citar os Objetivos do Desenvolvimento sustentável (ODS) como a erradicação da pobreza, igualdade de gênero, erradicação da fome, redução das desigualdades. Sobretudo um olhar para o outro como parte de um todo. Com outras epistemologias filosóficas, econômicas, literárias, políticas, religiosas.

Investir na qualidade da educação e da saúde, efetivar a Casa da Mulher Brasileira, combater a Escola Sem partido e sua guerra contra 'a ideologia de gênero', promover a distribuição de renda e trabalho. Afinal o povo não gosta da situação de mendicante, ele quer dignidade, trabalho, comida e arte.

Notas

¹ Projeto financiado pelo Ministério da Educação sob o tema Educação, Pobreza e Desigualdade Social – nível de especialização, ofertado em 5 polos no Estado do Tocantins.



² Professor associado na Universidade Federal do Tocantins. Phd em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra – Faculdade de Direito – FDUC. Membro da rede REGGSILA. eriscarolli@uft.edu.br

³ Dispositivo constitucional art. 134, inciso LXXIV da Constituição Federal de 1988.

⁴ Coleções dos longos discursos" é uma escritura Budista, a primeira divisão do Sutta Pitaka, e é composto por trinta e quatro suttas, agrupados em três vaggas ou divisões, quais sejam: *Silakkhandha-vagga* - A Divisão relativa à moralidade (13 *suttas*) *Maha-vagga* - A Divisão maior (10 *suttas*) e *Patika-vagga*- A Divisão Patika (11 *suttas*).

Referencias

Alencar, Luciana C. & Feitosa, Gustavo R. P. Repensando a pobreza e o conceito de necessitado na atuação da Defensoria Publica. Publicado em WWW.publicadireito.com.br/artigos acesso em set de 2019.

Arroyo, Miguel Gonzalez. Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos. In: Sacristán, José Gimeno (Org.). Saberes e incertezas sobre o currículo. Porto Alegre: Penso, 2013.

Arroyo, Miguel G. Pobreza, Desigualdade e Educação. Modulo introdutório. Ministério da Educação. SECADI. Brasília. 2014.

Casal, Marcelo. IBGE 50 milhões vivem na linha da pobreza. Agencia Brasil. Dez. 2017. CEDECA – Observatório dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes Gloria de Ivone. Mapa da violência crianças e adolescentes 2015-16. Palmas. 2017.

Ferreira, Wilson. Da caridade ao cinismo do marketing social em “Quanto Vale ou é por Quilo?”. Revista Fórum. 2014.

Guimarães, Maria & Marcolin, Neldson. Um crítico contra a estética da miséria. Revista Pesquisa Fapesp. 2014.

Medeiros, Andrea B. Pobreza, relações étnico raciais e cotidiano escolar: narrativas do viver. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 46 jan.|abr. 2011.

Mariz, Cecilia Loreto. A religião e o enfrentamento da pobreza no Brasil. Revista critica de Ciências Sociais. N. 33. 1991.

Organização das Nações Unidas. The Sustainable Development Goals Report. Nova York. 2016.

Pereira, Victor H. A. Criminalização da pobreza e literatura da miséria. Ver. Ipotesi. V. 15. N. 2. Juiz de Fora. 2011.

Pinto, Paulo M. Pobreza e religião numa geopolítica - questões para um futuro projecto de investigação com base no Relatório Gallup. Observatório da religião. volume I, no. 02, jan.-jun. 2015, p. 178-192.



Pinzani, Alessandro. & Rego, Walquiria L. Pobreza e Cidadania. Modulo I. Ministério da Educação. SECADI. Brasília. 2014.

Riscaroli, Eliseu. Filosofia, arte e estética da pobreza. IN: reflexões sobre educação, pobreza e desigualdade social – primeiras aproximações. (org) Freire, Juciley; Santos, Joedson; Freire, Jose Carlos. EdUFT. Palmas. 2017.

Santos, Felicia. & Corseil, Carlos H. Efeitos do programa bolsa família sobre a frequência escolar das mães adolescentes beneficiadas. Texto para discussão. Rio de Janeiro. IPEA. 2019.

<http://santotomasdeaquino.verboencarnado.net/capitulo-cxxxiii-como-la-pobreza-es-buena/> acesso em Nov 2018.

<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-pnud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano> acesso em abril 2019.

<http://www.budismo.net/t8.php> acesso em abril 2018.

<https://www.portalr3.com.br/2018/09/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano-mas-desigualdades-persistem/> acesso em set 2019.



Determinantes centrais da tardia regulamentação do trabalho doméstico no Brasil¹.

Gabriela Rodrigues de Moraes²

Resumo

O presente artigo buscou compreender os determinantes centrais que influíram na regulamentação do trabalho doméstico e sua inserção na proteção social Brasileira de forma extremamente tardia, sendo no ano de 2013. Percebe-se que as principais legislações brasileiras – Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 e Constituição Federal em 1988 – não incorporaram o trabalho doméstico no sentido de assegurar direitos e valorizar as trabalhadoras que exercem essa função, sendo em sua maioria mulheres negras, além de reforçar estruturas sociais de opressão e exploração como a classe, a raça e o gênero. Utilizou-se como arsenal teórico-metodológico a concepção crítica dialética marxista, bem como a análise teórica de autores brasileiros que realizam o esforço teórico de analisar as estruturas sociais que circunscrevem o trabalho doméstico e sua configuração na formação socioeconômica brasileira. Tendo a divisão sexual e racial do trabalho como determinantes, o trabalho doméstico manifesta-se atualmente como uma atividade desvalorizada socialmente, com baixa remuneração e elevado nível de informalidade se comparado com as demais profissões. Tais características são resultado da soma (não matemática) de fatores históricos e estruturais que balizaram o desenvolvimento do trabalho doméstico e a sua configuração na atualidade. Assim, compreende-se que os principais determinantes que influenciaram na tardia regulamentação do trabalho doméstico referenciam a totalidade social e as contradições entre classes sociais, raça e gênero, além de reforçarem relações coloniais de servidão estabelecidas no contexto de escravismo brasileiro.

Palavras chave

Trabalho doméstico; Divisão racial do trabalho; Divisão sexual do trabalho; Escravismo brasileiro; Desigualdade social.

Introdução

O trabalho doméstico tem sua regulamentação tardiamente (sendo ela em 2015) por se tratar de uma função desenvolvida majoritariamente por mulheres, – e em sua maioria negras – o que demonstra a partir de uma análise crítica, a articulação das estruturas de opressão que o sistema capitalista instrumentaliza a fim intensificar os processos de exploração e acumulação. Também é perceptível que o trabalho doméstico é uma das



funções que hoje, mantém um alto grau de proximidade com as relações coloniais produzidas e reproduzidas historicamente, tendo o escravismo como forma de organização do trabalho, e que este também é um determinante quando identificamos a adjacência desse período no processo histórico da formação social e econômica brasileira e sua influência na estruturação do chamado 'trabalho livre' assalariado e notoriamente do capitalismo no Brasil.

Na perspectiva da garantia de direitos, o Brasil tivera importantes momentos históricos de luta por reformas no Estado capitalista e na construção da cidadania brasileira, que merecem aqui serem destacados. Um deles ocorreu em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, momento no qual o país passava pelo processo de industrialização urbana ainda mantendo bases patrimonialistas, e que através da política Vargasista do chamado "Estado Novo", arrefeceu as lutas sociais através da institucionalização estatal dos sindicatos e restrição política das organizações da classe trabalhadora. Contudo, ocorre também um grande processo de estruturação e regulamentação do trabalho no Brasil. E um outro momento ocorreu em 1988, com a promulgação da Constituição Federal – CF/88, no qual houve-se uma maior organização da classe trabalhadora no processo de redemocratização do país e que possibilitou, dentro da correlação de forças, um maior avanço no que tange a proteção social, mas que do ponto de vista econômico o país passara por um período de recessão sob influência internacional da inserção do capital financeiro, que possibilitou também a preservação dos interesses burgueses para maior acumulação na Constituição Federal.

Estes dois períodos, ainda que apresentem suas diferenças tanto históricas como econômicas e políticas, assinalam para grandes momentos de reivindicações da classe trabalhadora por reformas e que condicionaram a proteção dos trabalhadores na venda da sua força de trabalho no Brasil. Contudo, o trabalho doméstico não fora incorporado dentro das suas multideterminações históricas e suas particularidades, demonstrando então que esses períodos são determinantes na sua tardia regulamentação.

Na década de 1943, período no qual o trabalho no Brasil estava num processo de estruturação, passando da base agroexportadora para urbano industrial, e no qual as formas de proteção social se iniciaram naquelas categorias de trabalhadores que estavam no centro da industrialização e urbanização brasileira, o país passava por um momento econômico de elevação do trabalho formal e da sua capacidade de produção. Neste



processo foi instituído uma série de legislações trabalhistas que resultaram na CLT, porém, seu objetivo não se dá apenas na proteção social daqueles que estavam inseridos na formação do mercado de trabalho assalariado brasileiro, mas também na expansão industrial do Brasil, inserção do país no contexto de produção internacional e possibilitando condições para acumulação do capital representado por uma elite nacional.

Já a década de 1988 é marcada pela luta entorno das garantias constitucionais após um período de exceção da ditadura civil-militar no Brasil. Diferente dos anos 1930 a 1940, no qual o país registrou uma tendência de crescimento econômico no processo de estruturação do mercado de trabalho assalariado, o contexto dessa década era de recessão econômica sob influências da crise de superacumulação dos países de capitalismo central na década de 1970.

A formalidade do trabalhado assalariado estagnou-se, substituindo-o pelo trabalho informal e assumindo tendências mundiais, quando a política neoliberal estivera se hegemônizando mundialmente. A reestruturação produtiva é utilizada como estratégia de alteração das relações de trabalho, superexploração da força de trabalho com vista a acumulação de capital e como amortecedora dos efeitos da crise do capital de 1970, provocando mudanças significativas no que concerne à organização do trabalho.

Nesse sentido, a alteração do padrão de acumulação capitalista e suas principais características como a desregulamentação, precarização e privatização no marco da reestruturação produtiva, produz uma série de transformações no processo de produção e reprodução social que reverberam na configuração do trabalho, ou seja, como esse assume-se na totalidade social. A reestruturação produtiva representa, assim, uma série de modificações impulsionadas pela abertura comercial do Brasil ao adotar as políticas macroeconômicas resultadas do Consenso de Washington, elaborado no final da década de 1980, tendo como principais articuladores os Estados Unidos e o Reino Unido, com vistas a ampliar mundialmente a política neoliberal, principalmente nos países de capitalismo dependente. A adesão ao Consenso, somada à alta inflação e ao desemprego exorbitante no País, condicionaram também a organização do trabalho tanto no processo produtivo como também na organização da classe trabalhadora e suas estratégias de resistência à ofensiva capitalista.

Esses dois momentos históricos são de extrema relevância na constituição de legislações que fundamentam a organização do trabalho e regem a relação capital-trabalho das ocupações brasileiras. Assim, a sua vigência não significa apenas o avanço em



determinadas áreas da proteção ao trabalho ou a constituição de sistemas de proteção social dos trabalhadores, nem apenas à preservação de interesses burgueses na busca pela elevação das taxas de lucro e maior acumulação, mas também pelos interesses políticos e econômicos de um projeto de poder na construção da sua hegemonia mundial.

Tendo essas tendências como pano de fundo, a Constituição Federal estabeleceu acordos pragmáticos pela diferença político-econômica na disputa de projetos societários das classes, preservando interesses burgueses ainda que estivera avançando nos valores democráticos e populares pela correlação de forças daquele momento, no qual favoreceu o campo progressista da sociedade brasileira. Contudo, é perceptível que o trabalho doméstico não foi incorporado em nenhum destes momentos. Isso pode demonstrar aonde que o trabalho doméstico está localizado socialmente na construção histórica do mercado de trabalho no Brasil e a sua posição marginal pelo significado que o trabalho possui.

Para trazer essa discussão e aprofundá-la no seu sentido teórico, o artigo está dividido em duas sessões para além dessa introdução: na fundamentação teórica do objeto, buscou-se destacar os aspectos históricos da tardia regulamentação do trabalho doméstico no Brasil a partir das estruturas que circunscrevem a sociabilidade burguesa, sendo elas classe, raça e gênero, além da própria especificidade da formação social e econômica brasileira na determinação da força de trabalho aqui constituída historicamente de maneira precarizada e superexplorada; em seguida, nas considerações finais, será apresentado o que se entende como determinante no processo de tardia regulamentação do trabalho doméstico no Brasil e sua conexão com as relações coloniais e com as estruturas de raça, classe e gênero no modo de produção capitalista.

Aspectos históricos da tardia regulamentação do trabalho doméstico no Brasil

A não incorporação do trabalho doméstico nesses momentos de maior mobilização da classe trabalhadora – tendo a CLT e a CF/88 como exemplo – e conseqüentemente maior avanço no campo das conquistas de direitos sociais remete, aqui, uma característica substancial da sociedade brasileira: o complexo social de dominação e exploração estabelecido historicamente e seus mecanismos de controle e repressão, seja enquanto colônia e a transposição do Estado Português na regulação das relações econômicas e sociais no país, seja enquanto Estado-nação desenhado a partir da manutenção dos interesses das classes dominantes.



O que quer-se demonstrar aqui é que a posição socioeconômica de determinados grupos, e mais especificamente dos negros, foi estabelecida a partir de critérios que determinaram o nível de estratificação social e por consequência a possibilidade de mobilidade social desses grupos. A exemplo disso, podemos demonstrar a partir da nossa realidade atual a perpetuação da composição da sociedade a partir do período escravista: na base da pirâmide social estavam localizados àqueles que constituíram a mão-de-obra escravizada e portanto o grupo dominado, que num primeiro momento era composta pela população indígena que sofrerá com o genocídio violento das elites agrárias³, e posteriormente pelos negros sequestrados na África e escravizados no Brasil; hoje, temos a população negra como contingente quase que total da classe pauperizada e inserida em precários postos de trabalho, com remunerações abaixo do que é estabelecido para pessoas brancas, ao passo em que a população indígena brasileira tem não só seus direitos como também a sua existência negada em diversas esferas da sociedade brasileira, seja na produção científica ou na garantia de direitos sociais.

Já o grupo dominante, composto principalmente por europeus representantes da Coroa Portuguesa e dos interesses desse mesmo Estado, tinha os brancos como responsáveis não só pelo estabelecimento de mecanismos de inibição, controle e passo que se expropriavam das riquezas naturais localizadas em território indígena e genocidava esse povo sob a justificativa do processo civilizatório da nação. Para aprofundamento na discussão indianista brasileira no processo de colonização pelo homem branco ver “*Os índios antes do Brasil*” de Carlos Fausto (1963).

dominação dos negros e indígenas, como também na perpetuação dos privilégios desses grupos, a exemplo do direito à terra e a propriedade privada e o direito à herança, ambos assegurados através de mecanismos administrativos, militar e religioso; hoje, temos no epicentro da concentração de renda essa mesma representação, demonstrando assim que a sociedade brasileira passou por processos de ruptura e mudanças sociais, políticas e econômicas, mas que nenhuma dessas alterações foram suficientes para desarticular estruturalmente a configuração dos grupos dominantes e àqueles que são dominados. Sendo assim

Essa estrutura exerceu os mecanismo de dominação selecionadores, criou barreiras de dominação étnica, estabeleceu as formas de julgamento de branco e não-brancos, de homens livres e escravos, conseguiu evitar que existisse qualquer forma significativa de ascensão dos escravos (índio e negros) que não fosse extralegal, através das guerras



dos índios contra os invasores e dos quilombos negros, insurreições e guerrilhas por parte destes últimos (Moura, 1994, p. 132).

Em síntese, a formação sócio-histórica brasileira desenhou a duros moldes a estratificação social a partir de determinados grupos, que configurou àqueles que seriam dominados e os que dominavam. Essa configuração possuía de forma extremamente delimitada uma classe social, uma raça e também um gênero, informando àqueles que estariam na base do sistema produtivo e àqueles que estariam no controle econômico, militar e ideológico; àqueles que desenvolveriam os trabalhos manuais mais desgastantes do ponto de vista do limite físico e àqueles que sobreviveriam do trabalho realizado por terceiros a tal ponto de se assimilarem à sanguessugas de um sistema que violentava, assassinava e perpetuava-se até então nas bases da escravidão.

Afim de demonstrar a rigidez da estratificação social estabelecida no período escravista brasileiro e conseqüentemente a configuração da classe trabalhadora e os privilégios da burguesia após o advento do trabalho 'livre' assalariado no Brasil como um dos determinantes centrais no processo de regulamentação tardia do trabalho doméstico, é possível fazer uma análise das atividades realizadas pelas mulheres escravizadas no Brasil-Colônia no âmbito doméstico das residências da classe senhorial, no qual demarca também dada estratificação social no interior das relações escravistas, tendo em vista que as atividades domésticas eram realizadas principalmente por mulheres, que também desenvolviam atividades nas minerações. Moura (1994) traz contribuições na tentativa de sistematizar essas estratificações sociais no interior das relações escravistas, no qual diferenciava as atividades realizadas de acordo com o que se era produzido, desembocando em estratos ocupacionais diversificados da divisão do trabalho. Para o autor (p. 42), de forma geral essas estratificações seguiam da seguinte forma: A) escravos do eito ou destinados a atividades extrativas; B) escravos na mineração; C) escravos domésticos nas cidades e casas grandes em geral; D) escravos de ganho nos centros urbanos, e; E) outros tipos de escravos. Destacamos o grupo de escravos domésticos nas cidades e casas grandes a título de destrinchar as atividades realizadas que determinava esse estrato ocupacional.

É possível identificar que parte das atividades designadas aos escravos domésticos no período escravista brasileiro hoje são desenvolvidas pelos mesmo sujeitos que compõem a categoria de empregadas domésticas: mulheres pobres e negras. Não apenas, essas atividades são desenvolvidas na atualidade com certo grau de proximidade das relações coloniais no que tange o interior da relação empregador-



empregada, com características clientelistas, paternalista e coloniais. É evidente que as relações sociais que circunscrevem o trabalho doméstico no período escravista e na contemporaneidade são radicalmente diferentes, pois trata-se de um regime de trabalho escravo que mantinha relações de violências e dominação legitimadas pelos pressupostos sistemáticos do modo de produção baseados no sequestro de negros e negras africanos e na sequência a sua escravização, diferenciando das relações no modo de produção capitalista que partem da suposta liberdade (formal) dos indivíduos e responsabilização dos mesmos pelas suas escolhas (condicionadas). De qualquer modo, pode-se perceber grande similaridade entre o trabalho doméstico desenvolvido no período colonial brasileiro e o trabalho doméstico realizado após a abolição do sistema escravista, e desta forma “não há como negar que o enegrecimento do desemprego, da subocupação, do emprego doméstico, do emprego precário e da imposição do trabalho não remunerado, tem profunda relação com o passado colonial” (CFEMEA, 2010, p. 17).

Em síntese, podemos traçar com essas considerações a respeito da estratificação social rígida no período escravista, bem como as atividades desenvolvidas pelos negros e negras escravizados nesse sistema, que esses aspectos findaram a dinâmica societária do modo de produção escravista e solidificaram as bases de desenvolvimento do modo de produção capitalista. A historicidade nos permite compreender que as determinações sócio-históricas compõem a complexidade do fenômeno, e sendo assim, o fulcro consiste em identificar como a construção histórica da sociedade brasileira influi nas relações sociais que permeiam a dinâmica do trabalho doméstico na contemporaneidade. Desta forma, colocamos aqui como determinante que tal formação sócio-histórica incide, de forma extremamente aguda, no trabalho doméstico e conseqüentemente na sua tardia regulamentação, pois trata-se de uma ramo de atividade que mantém grande proximidade social com as relações coloniais do período escravista Brasileira. Por isso

Analisar as relações de gênero e raça estabelecidas desde a época do Brasil colônia é fundamental para compreender as desigualdades de hoje em dia. As relações assimétricas de gênero e raça – dominação/subordinação – estão relacionadas às divisões sexual e racial do trabalho. Da colônia até atualidade, pode-se constatar a atualização permanente desses padrões. A divisão entre trabalho produtivo e reprodutivo é uma constante. A herança colonial determinou que o espaço da casa, residência da família nuclear, fosse o lugar do trabalho reprodutivo pelas mulheres, respeitada a hierarquia racial entre sinhás



e escravas. O trabalho doméstico, invisibilizado, desvalorizado e não remunerado é atribuição primeira, embora algumas vezes não exclusiva, das mulheres (CFEMEA, 2010, p. 18).

Um outro aspecto de extrema relevância na análise dos determinantes centrais que influíram na regulamentação tardia do trabalho doméstico e que formou o pensamento social e político da sociedade brasileira, bem como a forma política assumida enquanto Estado, foi o racismo como estrutura de dominação e exploração e como ideologia de rejeição étnica e social da população negra no Brasil. O racismo, por ser um processo histórico de constituição de práticas sociais materializadas nas relações sociais, possui suas particularidades no que tange o desenvolvimento de cada sociedade. Mas podemos compreendê-lo no Brasil enquanto

[...] processo político e histórico, é também um processo de constituição de subjetividades, de indivíduos cuja consciência e os afetos estão de algum modo conectados com as práticas sociais. Em outras palavras, o racismo só consegue se perpetuar se for capaz de:

1) produzir um sistema de ideias que forneça uma explicação “racional” para a desigualdade racial; 2) constituir sujeitos cujos sentimentos não sejam profundamente abalados diante da discriminação e da violência racial e que considerem “normal” e “natural” que no mundo haja “brancos” e “não-brancos” (Almeida, 2018, p. 49).

Findada no mito da democracia racial no qual acredita-se que a partir dos processos de miscigenação ocorridos no país – que haveriam proporcionado maior diversidade étnica e cultural, bem como democratizado as relações raciais no país – o racismo teria sido superado pois tal diversidade étnica alterou também as estruturas e políticas de dominação e violência contra os negros, a sociedade brasileira assumiu historicamente tal mito para mistificar as relações sociais racistas perpetuadas através de mecanismos de rejeição, preterimento e manutenção da posição subalterna da população negra no Brasil, um quadro desenhado no Brasil pós-abolição e muito bem delimitado ainda na atualidade.

O mito da democracia racial, que tem como principal expoente dessa matriz sociológica o autor Gilberto Freyre (2003), ancorou-se no idealismo de que a miscigenação das três raças que haviam até então no Brasil – branco, negro e indígena – forjaria no seio da sociedade um tipo ideal de sujeito que representaria o fim dos conflitos políticos, sociais e econômicos entre essas três raças, sendo esse tipo ideal o chamado ‘mulato’. Para o autor, a experiência de colonização por homens europeus gerou um espaço



sócioespacial escasso de mulheres brancas, no qual ocasionou em zonas de relações sociais e genéticas entre esses homens e mulheres não-brancas, ainda se mantendo a fórmula de dominadores e dominados. Assim, nas palavras do autor

A miscigenação que largamente se praticou aqui corrigiu a distância social que de outro modo se teria conservado enorme entre a casa-grande e a mata tropical; entre a casa-grande e a senzala. O que a monocultura latifundiária e escravocrata realizou no sentido de aristocratização, extremando a sociedade brasileira em senhores e escravos, com uma rala e insignificante lambujem de gente livre sanduichada entre os extremos antagônicos, foi em grande parte contrariado pelos efeitos sociais da miscigenação. A índia e a negra-mina a princípio, depois a mulata, a cabrocha, a quadrarona, a oitavona, tornando-se caseiras, concubinas e até esposas legítimas dos senhores brancos, agiram poderosamente no sentido de democratização social no Brasil (Freyre, 2003, p. 32).

Fica evidente desta forma que, a partir das aspirações idealistas de uma suposta democracia racial forjada nos princípios da miscigenação que o pensamento social brasileiro, historicamente, foi influenciada por esse mito. Acreditou-se e ainda acredita-se que a miscigenação serviria como um mecanismo de condensação de raças/etnias e de diversificação cultural valorizadas 'igualmente' no campo das relações sociais e desta forma

O branqueamento da população foi a estratégia escolhida para superar esse atraso. Assim, a divulgação do mito da democracia racial, que nega a diferença social entre brancos, negros e indígenas, e o incentivo à imigração europeia inseriram-se nesse contexto. O caminho para o "progresso" foi iniciado pelos brancos, enquanto desenrolava-se o processo de branqueamento da força de trabalho local (CFEMEA, 2010, p. 19).

Nesse aspecto, nega-se a miscigenação tal como aconteceu: através da violência sexual de homens brancos europeus contra mulheres negras e indígenas no contexto do escravismo brasileiro, e não somente, nega-se a miscigenação como política institucional de embranquecimento da população brasileira a fim de roubar-lhe toda e qualquer referência histórica étnica e racial, sendo assim

Em primeiro lugar, a miscigenação vem dando suporte ao mito da democracia racial, na medida em que o intercuro sexual entre brancos, indígenas e negros seria o principal indicativo de nossa tolerância racial, argumento que omite o estupro colonial praticado pelo colonizador sobre mulheres negras e indígenas [...] (Carneiro, 2011, p. 66).



No tocante à referências históricas estabelecidas a partir da raça e da etnia, esse aspecto é determinante para identificar-se enquanto grupo a partir das similaridades e compatibilidades, ao mesmo passo em que valoriza-se as diversidades estabelecidas socialmente. Com o negro, essa referência representa, necessariamente, o negativo, o ruim, o atrasado, fazendo com que se estabeleça no imaginário social a necessidade de superar-se os aspectos negativos que circunscrevem a imagem do negro. Desta forma,

Aqui, aprendemos a não saber o que somos e, sobretudo, o que devemos querer ser. Temos sido ensinados a usar a miscigenação ou a mestiçagem como carta de alforria do estigma da negritude: um tom de pele mais claro, cabelos mais lisos ou um par de olhos verdes herdados de um ancestral europeu são suficientes para fazer alguém que descendente de negros se sentir pardo ou branco, ou ser “promovido” socialmente a essas categorias. E o acordo tácito é que todos façam de conta que acreditam (Carneiro, 2011, p. 64).

Tal necessidade de superação desses aspectos ditos negativos que circunscrevem a imagem do negro perpassa, necessariamente, pela negação do negro enquanto raça, e na desvalorização de tudo aquilo que remete a imagem do negro. Nesse sentido, a miscigenação apresentou-se como instrumento de viabilização desse processo de apagamento da imagem e representação do negro, e em contrapartida, tudo aquilo que possui maior proximidade social com a população negra é visto como menos significativo, menor prestígio social. Ou seja, a miscigenação assume uma dupla estratégia de embranquecimento da população ao mesmo passo que permite o apagamento da memória da população negra e todas as formas de organização enquanto grupo. Assim

[...] a miscigenação tem constituído um instrumento eficaz de embranquecimento do país por meio da instituição de uma hierarquia cromática e de fenótipos que têm na base o negro retinto e no topo o “branco da terra”, oferecendo aos intermediários o benefício simbólico de estar mais próximos do ideal humano, o branco (Carneiro, 2011, p. 67).

Desta forma, colocamos aqui também como um dos determinantes centrais que influíram na tardia regulamentação do trabalho doméstico o racismo, que delineia as relações sociais estabelecidas historicamente no país, seja sob o mito da democracia racial ou como política de embranquecimento da população do país. Essas dimensões incidem diretamente nas formas em que as empregadas domésticas se veem também enquanto grupo, e a sua conseqüente ação enquanto sujeitos políticos.



O fator de reconhecimento enquanto classe trabalhadora é determinante também para o fortalecimento da articulação entre empregadas domésticas na luta pela melhoria de condições no exercício do trabalho. Não levar esse aspecto em consideração seria incorrer no equívoco de minorar a importância da mobilização trabalhista na luta por direitos relativos ao trabalho, o que já se demonstrou um fato inalienável pelos exemplos que temos na história da luta de classes.

O reconhecimento enquanto grupo de trabalhadores e trabalhadoras é fulcral no estabelecimento de laços políticos e de solidariedade para que se compartilhe das especificidades e particularidades do próprio exercício do trabalho, e no caso do trabalho doméstico, tal possibilidade de articulação seja enquanto trabalhadoras doméstica ou enquanto classe trabalhadora no geral foi impossibilitada pela própria formação socioeconômica de um país alicerçado no racismo como regra nas relações sociais e institucionais, seja no seu período escravista ou após a instituição do trabalho 'livre' assalariado, com formalização das relações de produção e reprodução capitalistas e o seu devido aparato institucional. Assim

O não reconhecimento da força-de-trabalho doméstica dificultou a própria percepção dessa categoria como classe trabalhadora. Não obstante, a burguesia nascente com o processo de industrialização do Brasil, reacionária e conservadora, contribuiu para a perpetuação dessa cultura de favor em relação ao trabalho doméstico, e é a mesma burguesia, representada pela classe política, que durante décadas retardou o acesso aos direitos trabalhistas por parte desses trabalhadores (Peixoto, 2017, p. 126).

Nesse sentido, percebe-se que os elementos centrais que determinam a dinâmica e consequentemente a tardia regulamentação do trabalho doméstico na contemporaneidade localizam-se nas particularidades da formação socioeconômica do país, que num *mix* de práticas coloniais ao mesmo passo em que houve-se o aperfeiçoamento das técnicas e forças produtivas no advento do modo de produção capitalista, condensou relações patrimonialistas na formalização da força de trabalho do país.

O trabalho doméstico, nesse aspecto, não foi englobado no processo de formalização, proteção, reconhecimento institucional e social, sendo determinado também pela própria divisão sexual do trabalho como forma de organização do processo produtivo alicerçado pelo patriarcado. Não somente, a própria divisão de classes e suas



incidências no processo produtivo é um aspecto elementar que informa diretamente, articulado com as demais estruturas sociais, quem são as empregadas domésticas.

Tais elementos incidem brutalmente na capacidade de organização e mobilização da categoria de empregadas domésticas, que ao terem seu tempo social útil desapropriado e destinado quase que exclusivamente ao exercício de seu trabalho no processo de reprodução social, encontram barreiras tanto materiais no sentido da dificuldade em estabelecer uma articulação política entre categoria pela “falta de tempo” – pois a jornada trabalhista das empregadas domésticas estende-se da casa do empregador para a própria casa, numa relação temporal do trabalho doméstico quase que eterna – como também barreiras sociais, tendo em vista o estigma que lhes é atribuído por se tratar de uma categoria composta por mulheres pobres, na sua maioria negras e com baixa escolaridade formal. E nesse sentido, a perspectiva de lutas sociais no campo da disputa política dentro de dada correlação de forças torna-se fragilizada por esses aspectos de informam a configuração histórica do trabalho doméstico.

Considerações finais

Compreende-se que os principais determinantes que influenciaram na tardia regulamentação do trabalho doméstico referenciam a totalidade social e as contradições entre classes sociais, raça e as relações patriarcais de gênero. Tais contradições e sua configuração no contexto brasileiro tem determinações do modo de produção escravista, sendo base necessária para o desenvolvimento econômico dos países de capitalismo central e que conformaram o trabalho escravo realizado por africanos e africanas sequestradas para a colônia. A síntese desses fenômenos, e suas complexidades e particularidades, opera como fator inegável de conformação do trabalho doméstico tanto no período escravista como no modo de produção capitalista. Apesar de tratar-se de modos de produção distintos, com relações tanto institucionais como sociais diferentes, os modo de produção escravista e capitalista portam determinações históricas de formas de organização que os antecedem, possibilitadas pela historicidade dos fenômenos, assim influenciando também nas condições materiais e ideológicas daqueles inseridos em tal dinâmica

Montado o sistema escravista, o cativo passou a ser visto como coisa e o seu interior, a sua humanidade foi esvaziada pelo senhor até que ele ficasse praticamente sem verticalidade; a sua rehumanização só era encontrada e conseguida na e pela rebeldia, na sua negação consequente como escravo. Por outro lado, o branco senhor de escravos



*era o homem sem **dever** porque não desejava a mudança em nenhum dos níveis da sociedade. Completamente obturado pelo sistema fechado, o senhor de escravos é o exemplo do homem alienado. E, por isto mesmo, os quatrocentos anos de escravismo foram definitivos na plasmacão do ethos do nosso país (Moura, 1983, p. 124, grifos do autor).*

Nesse sentido, a possibilidade histórica de superação das relações coloniais ainda perpetuadas no sistema capitalista está localizada na construção revolucionária de uma nova sociabilidade, que rompa com os preceitos do trabalho privado e seu consequente estranhamento e alienação dos trabalhadores e trabalhadoras, do patriarcado e a hierarquia estabelecida entre homens e mulheres, do racismo e sua consequente violência e discriminação contra pessoas não-brancas, e com todas os preceitos que deram sustentação e engendram as configurações do modo de produção capitalista.

Ao fim dessa pesquisa constatou-se, a partir do levantamento e análise bibliográfica, que os determinantes centrais que influíram na tardia regulamentação do trabalho doméstico localizam-se nas estruturas sociais que o engendram – classe, raça e relações patriarcais de gênero – além da própria formação socioeconômica brasileira de bases escravistas, que com a abolição constituiu-se como um país de capitalismo dependente.

As trabalhadoras domésticas, nesse sentido, estiveram no seio das contradições de estruturas sociais que por ora impediam a sua valorização e reconhecimento, e nesse momento atual não será diferente. Acredita-se que tudo aquilo que se materializa como subversivo ao neoliberalismo econômico e ao conservadorismo moral será alvo de criminalização e desproteção legal no âmbito das políticas sociais e do sistema de proteção social brasileiro, tendo em vista o avanço das forças reacionárias em todo o mundo.

A regulamentação do trabalho doméstico, além de ter acontecido de forma extremamente tardia determinada por estruturas sociais e pela formação socioeconômica brasileira, contou com trâmites institucionais no âmbito do Estado em um momento no qual a correlação de forças apontava para avanços (evidentemente restritos de um projeto democrático popular, mas com práticas conciliatórias) em direitos sociais e na garantia da cidadania. Hoje, o cenário desenhado aponta para um futuro totalmente diferente, tendo em vista que tais forças reacionárias e seus avanços em todo o globo em nome do imperialismo norte-americano utiliza-se da ampliação de suas



bases sociais e sua consolidação na esfera representativa do Estado para pavimentar legalmente os caminhos para a valorização sem escrúpulos do capital.

A necessidade de se contrapor as forças do capital é urgente nesse momento de retirada sem freios de direitos sociais conquistados através da mobilização da classe trabalhadora – a exemplo da regulamentação do trabalho doméstico em 2015, que foi fruto de articulação das empregadas domésticas e protagonistas de instituições, sindicatos e teóricos. Nesse momento, é imperioso que essa mobilização extrapole seus limites e parâmetros estabelecidos no curso da história e se reinvente contra novos mecanismos do capitalismo e do neoliberalismo hegemônico, para que se avance na luta da classe trabalhadora por uma sociabilidade que valorize as capacidades teleológicas do ser social e reconheça a capacidade ontológica do trabalho como criador de valor que satisfaça as necessidades humanas, tendo em vista que essas dimensões são anuladas no capitalismo em nome do lucro e da valorização e autorreprodução do capital.

Notas

¹ Agradeço à Fundação de Apoio a Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF pelo apoio destinado à apresentação deste trabalho.

² Formada em Serviço Social pela Universidade de Brasília (2018). Estudante de Mestrado no Programa de Pós Graduação em Política Social – PPGPS vinculado ao Departamento de Serviço Social

– SER/UnB. Pesquisadora no Grupo de Estudos e Pesquisa em Seguridade Social e Trabalho – GESST e do Grupo de Estudos Marxistas e Pesquisa em Política Social e Trabalho – GEMPP. E-mail: gabriela-rm@hotmail.com

³ A experiência de luta e sobrevivência da população indígena brasileira vai muito além do genocídio cometido contra esse grupo. A negação dos direitos étnico-políticos vieram através de mecanismos diversos criados pelos colonizadores da nação, que exerciam seu controle e dominação, que inferiorizava-os enquanto raça, ao mesmo passo que se expropriavam das riquezas naturais localizadas em território indígena e genocidava esse povo sob a justificativa do processo civilizatório da nação. Para aprofundamento na discussão indianista brasileira no processo de colonização pelo homem branco ver “*Os índios antes do Brasil*” de Carlos Fausto (1963).

Referências bibliográficas



Almeida, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural? 1. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

Carneiro, Sueli. Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil. 1. ed. Consciência em Debate. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CFEMEA. A Seguridade Social é um direito das mulheres. Vamos à luta! / org. Isabel Freitas, Natalia Mori e Verônica Ferreira. Brasília: CFEMEA, 2010.

Freyre, Gilberto. Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48º ed. São Paulo: Editora Global, 2003.

Moura, Clovis. Dialética Radical do Brasil Negro. 1. ed. São Paulo: Editora Anita, 1994.

Moura, Clovis. Escravismo, colonialismo, imperialismo e racismo. In: Revista Afro-Ásia, p. 124-137. São Paulo: Instituto Brasileiro de Estudos Africanistas, 1983.

Peixoto, Blenda Santos Naves. A condição do trabalho doméstico no Brasil e sua relação com a previdência social. (Dissertação de mestrado) – Universidade de Brasília, 2017.



A feminização do trabalho no Brasil e a escravidão contemporânea na Bahia: Invisibilidade e precarização no mundo do trabalho¹.

Alice Santana Laurentino

Gilca Garcia de Oliveira

Resumo

As mulheres enfrentam mais desigualdade social, discriminações, especialmente quando se trata de mulheres negras, indígenas ou pertencentes a Comunidades Tradicionais ou Movimentos Sociais. Elas estão mais presentes nos trabalhos não remunerados, nos domésticos, em sua própria casa ou não. E, na maioria dos casos como um terceiro turno de trabalho, no trabalho invisibilizado dos cuidados do lar. De acordo com dados do Seguro-Desemprego Especial do Trabalhador Resgatado, entre 1991 e 2017, na Bahia, 3.275 trabalhadores foram vítimas de aliciamento ao trabalho análogo à escravidão. Deste número, 191 são mulheres. Embora este número equivalha a 5,83% do total de resgatados, neste período, a presença delas nestes ambientes – sempre destinados aos homens por envolver trabalhos extremamente desgastantes –, além do perfil dessas trabalhadoras, traduz a situação de intensa vulnerabilidade a que estão sujeitas. São, em sua maioria, adultas em sua fase mais produtiva, com idades entre 25 e 39 anos (35,08%), solteiras (46,6%); com baixa ou nenhuma escolaridade, concentrando quase a metade com o 5º ano do ensino fundamental incompleto (46,60%) e 39 delas (20,42%) são analfabetas. Este estudo tem como objetivo observar os rumos da precarização e feminização do trabalho no campo baiano, além de entender o que leva estas mulheres ao trabalho degradante, evidenciando as contradições da ideia de emancipação da mulher no mundo do trabalho.

Palavras chave

Escravidão Contemporânea; Feminização; Mulheres; Bahia; Resgate.

Introdução

Nenhuma relação social está isenta dos paradigmas culturais consolidados pela sociedade, muito menos no mundo do trabalho. Desta forma, a entrada da mulher no mercado de trabalho não serviu para reconfigurar o sistema produtivo, mas segue os padrões da objetivação e da marginalização da figura feminina.

Além disso, o papel do Estado, como um agente protetor dos interesses de classes hegemônicas, garante, flexibiliza e articula direitos que acirram conflitos e ameaçam a



sobrevivência não só das mulheres. As mulheres resistem na linha de frente em diversos destes conflitos, no campo e nas cidades, que quase sempre são violentos. A Comissão Pastoral da Terra foi criada em 1975 com o intuito de mapear e denunciar os conflitos no campo Brasileiro². A CPT (2016) afirma que, de 2009 a 2018, 1.409 mulheres camponesas no Brasil sofreram algum tipo de violência, desde ameaças, estupros, prisões ou assassinatos. A violência se dá também através do trabalho. Dados do Seguro-Desemprego Especial Trabalhador Resgatado registram que, entre 1991 e 2017, na Bahia, 3.275 trabalhadores foram vítimas de aliciamento ao trabalho análogo à escravidão. Deste número, 191 são mulheres. As informações contidas no banco de dados do Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado revelam a realidade vulnerável a que estão submetidas: na fase produtiva da vida, possuem ainda baixa escolaridade, chegando muitas vezes ao analfabetismo; a remuneração anterior ao trabalho em condições análogas à escravidão não chega a três salários mínimos em nenhum dos casos. A identificação de mulheres inseridas nestes contextos de extrema degradância põe em questão o quadro de vulnerabilidade social a que estão sujeitas, visto que a necessidade de sobrevivência e muitas vezes de sustento de uma família, impõe a exposição a trabalhos que atinjam o extremo de se assemelhar com condições de escravidão.

Este estudo, realizado pelo GeografAR, com o auxílio da FAPESB, tem como objetivo maior observar os rumos da precarização e feminização do trabalho no campo baiano, além de entender o que leva estas mulheres ao trabalho degradante, evidenciando as contradições da ideia de emancipação da mulher no mundo do trabalho.

Como instrumento para análise, partiu-se do banco de dado do Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, do intervalo entre 1991 e setembro de 2017, além dos dados da Lista Suja entre 1995 e 2017. Os dados do Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado apresentam informações das trabalhadoras e dos trabalhadores, vítimas de submissão a condições análogas a de escravidão. Os dados da Lista Suja disponibilizam as informações dos empregadores e seus estabelecimentos autuados pelo crime de redução a condições análogas à escravidão. Os dados do Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado foram obtidos através de uma parceria com o Programa Vida Após Resgate/UFBA, enquanto que os dados da Lista Suja advieram da sistematização produzida ao longo de 10 anos pelo Grupo de Pesquisa Geografar/UFBA.



O papel da mulher no mundo do trabalho

De acordo com Engels (2009), a primeira grande divisão social do trabalho foi aquela entre homens e mulheres. Estudos apontam que, desde a origem das grandes sociedades, homens e mulheres já executavam funções específicas dentro de suas organizações. Porém, sem o advento da propriedade privada, essas funções não passavam de atividades sociais. A divisão de funções entre o homem e a mulher foi decisiva, já que, como eram os homens responsáveis pela realização do trabalho externo, eram os que acumulavam os bens e detinham sua posse. E, mesmo quando exerciam atividades externas, na maioria das vezes, era o homem quem controlava o pagamento recebido pela mulher.

Engels completa que

A derrocada do direito materno foi a derrota do sexo feminino na história universal. O homem tomou posse também da direção da casa, ao passo que a mulher foi degradada, convertida em servidora, em escrava do prazer do homem e em mero instrumento de reprodução. Esse rebaixamento da condição da mulher, tal como aparece abertamente sobretudo entre os gregos dos tempos heroicos e mais ainda dos tempos clássicos, tem sido gradualmente retocado, dissimulado e, em alguns lugares, até revestido de formas mais suaves, mas de modo algum eliminado. (Engels, 2012, p. 60)

Como afirma Nogueira (2003), a complexificação do capitalismo, em seu processo de revolução industrial, insere a figura feminina como mais um componente no mundo do trabalho. Mas, o faz de forma ambígua. Expressa o processo de emancipação das mulheres, mas usa a mulher para aumentar a concorrência entre os trabalhadores, acirrando a disputa por salários e os rebaixando. Em contrapartida, os salários das famílias não crescem. Na realidade, o salário do homem foi somente dividido entre vários membros do núcleo familiar.

Após a Segunda Guerra Mundial, o capitalismo reinventa-se novamente, já que é constatada a tendência decrescente das taxas de lucros. Esta tendência, revela o caráter insustentável do modo de produção vigente, pois visa o crescimento e desenvolvimento baseados na exploração dos fatores de produção até sua exaustão. Sendo o lucro a forma de manifestação do mais-valor (Marx, 2017, p. 73), portanto, da relação entre capital e trabalho, a manutenção das taxas de lucro exige também maiores níveis de exploração do trabalhador. Em resposta, há uma ascensão do neoliberalismo que, entre outras medidas, promove o afastamento do Estado do setor



produtivo, privatizações de empresas públicas, flexibilização e desmantelamento de direitos trabalhistas. A progressiva “flexibilização” do trabalho anula diversas conquistas dos trabalhadores, provenientes de muita luta. A última reforma trabalhista no Brasil, por exemplo, utilizando-se do discurso da modernização das leis do trabalho, regulamentou diversas condições ameaçadoras ao trabalhador, como o aumento da jornada e terceirização das atividades-fim. As mudanças oriundas da perspectiva neoliberal mexem diretamente com o mercado do trabalho, fundamental para amenizar a tendência decrescente das taxas de lucro.

Porém, como afirma a socióloga Helena Hirata (2002), a mundialização do capital afetou de forma diferente o emprego feminino e o masculino: para os homens, aconteceu uma estagnação ou regressão; para as mulheres, há um aumento dos seus postos de trabalho, formais e informais. As mulheres ocupam os empregos mais precários e vulneráveis, majoritariamente os de tempo parcial, sem contar com as diferenças salariais. Desta forma, o processo de feminização do mundo do trabalho não ocorre com o objetivo de emancipar a mulher, mas somente torna-la mais uma fonte de força de trabalho a ser explorada e ainda mais barata.

A mulher no mundo do trabalho e a condição análoga a de escravidão das mulheres nascida na Bahia

A mulher baiana no mundo do trabalho

A relação entre a mulher baiana e o trabalho parte da herança escravocrata deixada pelos tempos coloniais. Desta forma, estão correlatos mais intensamente os fatores de gênero, cor e classe. Enquanto as mulheres brancas de classes abastadas viviam vigiadas e acompanhadas por parentes ou serviçais, as mulheres das classes populares, em sua maioria negras, enfrentavam a solidão de sobreviver e garantir a sobrevivência de seus filhos por conta própria muitas vezes na escravidão. Após a escravidão ser abolida, em 1888, a mulher “livre” se insere nas funções de precariedade. Nos centros urbanos, a mulher da periferia esteve, desde então, presente na informalidade, nos comércios de rua, como ganhadeiras, ou desempenhando trabalhos domésticos (Ferreira Filho, 1998, P. 118).

A condição precária do trabalho dessas mulheres, além da caracterização do seu salário como um complemento do salário do homem, confere baixas remunerações, poucas garantias de direitos, o que as torna passíveis de superexploração quando subordinadas a um empregador. As poucas oportunidades não permitem saída a não ser o subjugo a



estes postos de trabalho precários. As famílias livres que não se instalaram nos meios urbanos, foram também consolidadas a partir dos valores tradicionais da época, patriarcais, centradas no papel do homem como o provedor. A família de caráter rural, sendo uma unidade de produção e reprodução, fundamentava-se em torno do marido e pai, enquanto a esposa, filhos, parentes e agregados eram seus subordinados. O homem, possuía figura central, enquanto as mulheres tratavam das atividades em volta da casa, com os animais, plantações e colheitas (Alves, 2013). Entretanto, as mães solteiras sempre foram figuras presentes na realidade brasileira e baiana, e elas assumiam a formação e chefia das famílias sujeitas a todo tipo de exclusão e discriminação.

A trabalhadora baiana resgatada

A tardia “abolição” da escravidão no Brasil, se deu em 13 de maio de 1888. Porém, somente em 1940 é que o crime de submeter alguém a condição análoga a de escravidão é incorporado ao Título I do Código Penal brasileiro. O artigo 149 caracteriza-se como a submissão de um indivíduo a condições análogas à escravidão. Somente em 2003, com a Lei 10.803, o artigo 149 ganha a seguinte redação:

“Redução a condição análoga à de escravo

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1o Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2o A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”. pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. (BRASIL, 2003)

Antes da atualização da sua redação através da Lei de nº 10.803 em 2003, o artigo 149 resumia-se a “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. O defensor dos direitos humanos, Dom Pedro Casaldáliga, na década de 1970, já denunciava casos de trabalho



análogo a de escravo no Brasil. Entretanto, foi após o caso emblemático José Pereira, em 1995, cujo ganhou repercussão internacional, que o Estado brasileiro, na época sob o Governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, se tornou um dos primeiros países a reconhecer a persistência da prática do trabalho escravo nos tempos atuais. Na mesma época, criou-se o Grupo Executivo de Combate ao Trabalho Forçado (GERTRAF) e Grupos Especiais de Fiscalização Móvel (GEFM).

O Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, lançou o Plano Nacional e a Comissão Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo (CONATRAE), substituindo o GERTRAF. Em 2004, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), lança a Lista dos Empregadores Infratores, também conhecida como “Lista Suja”, que se trata da relação dos empregadores autuados pelo crime de trabalho análogo a de escravo em seus estabelecimentos. Desde 2002, o Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado³ compõe uma das cinco modalidades do benefício existentes. Ele garante ao trabalhador resgatado em condições análogas à escravidão o recebimento de três parcelas do benefício. O trabalhador tem até 90 dias após a data do resgate para realizar requerimento. No momento do resgate, os auditores fiscais preenchem um formulário, cujas informações permitem evidenciar as condições de vulnerabilidade.

Os dados sistematizados, neste estudo, referentes ao Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, de 1991 a setembro de 2017, contém 3.275 registros de trabalhadores em condição de trabalho análogo a de escravo. Destes, tem-se um total de 530 casos, no estado da Bahia, conforme Gráfico 1.

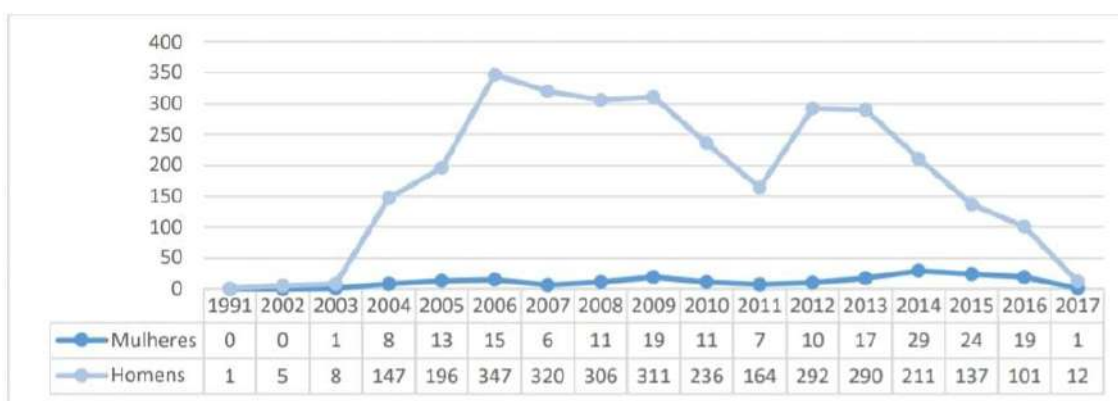


Gráfico 1. Trabalhadoras e trabalhadores resgatados, Bahia, 1991-2017

Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.



Para as mulheres, o trabalho análogo a de escravo é mais uma de muitas violências a que estão expostas rotineiramente. O número de mulheres resgatadas na Bahia, entre 1991 e 2017, foi de 191, o que representa 5,83% do total.

Para as mulheres, o trabalho análogo a de escravo é mais uma de muitas violências a que estão expostas rotineiramente. O número de mulheres resgatadas na Bahia, entre 1991 e 2017, foi de 191, o que representa 5,83% do total. Em termos de comparação, dos 3.275 trabalhadores resgatados, 3.084 eram homens, o que equivale a 94,16% do total. A presença de mulheres nestes registros, onde as atividades exercidas são demasiadamente exaustivas, em ambientes insalubres e inóspitos, revelam o tamanho da vulnerabilidade social a que estão sujeitas. Dos 530 casos registrados de estabelecimentos autuados, 70 mantinham mulheres em situação análoga à escravidão. A natureza das funções realizadas pelos trabalhadores é considerada árdua, exige muita força. E na ampla maioria dos casos estão vivenciando condições degradantes. Essas funções são socialmente masculinas e os números refletem esta natureza do trabalho.

Outra informação é referente a declaração quanto a raça ou cor. O número de informações não reportadas é expressivo, chegando a 63,04% entre os homens e a 50,79% entre as mulheres. A declaração como parda ou pardo, é aquela que mais se destaca, 24,08% entre as mulheres e 17,12% entre os homens. As declarações como amarelo ou amarela, embora não sejam relativamente expressivas, com 9 mulheres (4,71%) e 128 homens (4,15%), chamam atenção pela região analisada e pelos casos estudados, mais precisamente o estado da Bahia.

Declaração de Raça	Mulheres		Homens	
	No.	%	No.	%
Preta	16	8,38	279	9,05
Parda	46	24,08	528	17,12
Indígena	-	-	3	0,10
Branca	23	12,04	202	6,55
Amarela	9	4,71	128	4,15
Não informado	97	50,79	1.944	63,04
Total Geral	191	100	3.084	100

Tabela 1. Declaração de raça trabalhadoras e trabalhadores resgatados, Bahia, 1991-2017

Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.



A partir de um cálculo entre o ano de nascimento do trabalhador e da trabalhadora e o ano de resgate foi possível estimar a idade no momento da autuação do estabelecimento. Nos homens, a idade mais frequente esteve entre 25 e 39 anos, 43,51%. Há também um número elevado de jovens, idade entre 18 e 24 anos, que corresponde a 24,71%. Há que se considerar ainda que, 39 pessoas resgatadas tinham apenas idade entre 14 e 17 anos, isto é, eram ainda adolescentes, sendo que, 5 destes eram mulheres. No caso das trabalhadoras, há 23,04% de casos não respondidos. A maioria das trabalhadoras tem idade entre 25 e 39 anos (35,08%), seguidas por aquelas e 40 a 59 anos (23,56%).

Idade no momento do resgate	Mulheres		Homens	
	No.	%	No.	%
14 a 17	5	2,62	34	1,10
18 a 24	29	15,18	762	24,71
25 a 39	67	35,08	1.342	43,51
40 a 59	45	23,56	658	21,34
60 anos ou mais	1	0,52	31	1,01
Não informado	44	23,04	257	8,33
Total	191	100	3.084	100

Tabela 2. Idade das trabalhadoras e dos trabalhadores no momento do resgate, Bahia, 1991-2017

Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.

A faixa etária mais comum, portanto, é justamente a que as mulheres possuem maior capacidade de produzir, no que tange ao trabalho, mas também de reproduzir a vida. Entretanto, para que consigam manter sua família e garantir a existência de seus filhos, não têm alternativa a não ser a sujeição a condições de precariedade no trabalho, que chegam a quadros extremos no trabalho análogo a de escravo. A Tabela 3 apresenta os dados do grau de instrução das trabalhadoras e dos trabalhadores. A maioria se concentra na faixa de analfabetos e até 5º. ano incompleto dentre os resgatados e as resgatadas.



Grau de Instrução	Mulheres		Homens	
	No.	%	No.	%
Analfabeta(o)	39	20,42	780	25,29
Até 5º Ano Incompleto	89	46,60	1.231	39,92
Fundamental I Completo	11	5,76	158	5,12
6º ao 9º Ano Incompleto	26	13,61	490	15,89
Fundamental II Completo	4	2,09	176	5,71
Ensino Médio Incompleto	6	3,14	78	2,53
Ensino Médio Completo	9	4,71	109	3,53
Superior Incompleto	3	1,57	1	0,03
Não informado	4	2,09	61	1,98
Total	191	100	3.084	100

Tabela 3 - Grau de instrução trabalhadoras e trabalhadores resgatados, Bahia, 1991 a 2017
 Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.

Das mulheres, 39 (20,42%) eram analfabetas, enquanto dos homens, 780 (25,29%) não possuíam alfabetização. O nível de escolaridade mais comum entre os entrevistados foi até o 5º ano incompleto, ou Ensino Fundamental I incompleto.

Sobre o estado civil dos trabalhadores resgatados, tanto o recorte de gênero feminino quanto o masculino, indicam que a maioria delas e deles eram solteiros no momento do resgate (Tabela 5).

Estado Civil	Mulheres		Homens	
	No.	%	No.	%
Solteira(o)	89	46,60	1.369	44,39
Outro	50	26,18	1.152	37,35
Casada(o)	44	23,04	419	13,59
Não informado	8	4,19	144	4,67
Total	191	100	3.084	100

Tabela 4. Estado civil trabalhadores resgatados, Bahia, 1991 a 2017
 Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.



Das mulheres, 39 estavam solteiras (46,6%), 50 em outro tipo de relacionamento (26,18%) e 44 casadas (23,04%). Dos homens, 1.369 se encontravam solteiros (44,39%), 1.152 se caracterizavam estando em outra forma de relação (37,35%) e 419 homens se intitularam casados (13,59%).

Os dados referentes ao último salário recebido pelo trabalhador no emprego anterior ao trabalho configurado como análogo a de escravo revelam que 129 (67,54%) das mulheres recebia menos de um salário mínimo. Por sua função social reconhecida com a reprodução da vida, o salário da mulher é desvalorizado como somente um complemento da renda familiar. Como afirma Federici (2017), a discriminação da mão de obra remunerada feminina tem relação histórica com a função de trabalhadoras não assalariadas do lar. Hoje, a responsabilidade da mulher pela manutenção da casa e da família, as leva a aceitarem postos mais precários e onde as leis trabalhistas são menos aplicadas, um caso emblemático, são as trabalhadoras domésticas. Para a análise das atividades realizadas no momento do resgate foram separados aqueles realizados pelos homens daqueles realizados pelas mulheres. A Tabela 5 apresenta as 15 atividades mais recorrentes entre os homens. Somando todas as atividades ligadas ao setor agrícola tem-se 86,38%, sendo a mais expressiva, 71,82%, a de Trabalhador Agropecuário em Geral.



Ocupação Atual Trabalhadores	No.	%
Trabalhador Agropecuário em Geral	2.215	71,82
Trabalhador Volante da Agricultura	175	5,67
Servente de Obras	134	4,35
Trabalhador da Cultura de Café	130	4,22
Pedreiro	96	3,11
Trabalhador da Pecuária (Bovinos Corte)	86	2,79
Montador de Filmes	24	0,78
Trabalhador da Cultura de Cana-de-açúcar	24	0,78
Trabalhador no Cultivo de Árvores Frutíferas	21	0,68
Carvoeiro	16	0,52
Pintor de Obras	16	0,52
Ajudante de Carvoaria	15	0,49
Tratorista Agrícola	13	0,42
Carpinteiro	8	0,26
Operador de Motosserra	8	0,26
Demais ocupações	103	3,34
Total	3.084	100

Tabela 5. Ocupação dos trabalhadores resgatados, Bahia, 1991-2017

Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.

Na Tabela 6, tem-se que as mulheres, também, são mais resgatadas em atividades agropecuárias (96,34%). A atividade atribuída como Trabalhadora Agropecuária em Geral é aquela que tem maioria no número de declarações (58,64%), seguida de Trabalhadora na Cultura do Café com 20,73% dos casos. As mulheres são inseridas comumente na colheita no café por ser uma cultura que demanda cuidados e menos força em sua colheita.



Ocupação Atual Trabalhadoras	No.	%
Trabalhadora Agropecuário em Geral	112	58,64
Trabalhadora da Cultura de Café	39	20,42
Trabalhadora Volante da Agricultura	17	8,90
Trabalhadora da Pecuária (Bovinos Corte)	14	7,33
Cozinheira Geral	3	1,57
Servente de Obras	2	1,05
Trabalhadora no Cultivo de Árvores Frutíferas	2	1,05
Comerciante Varejista	1	0,52
Garçonete	1	0,52
Total	191	100

Tabela 6. Ocupação das trabalhadoras resgatadas, Bahia, 1991 a 2017

Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.

A través das questões respondidas também foi possível compilar algumas informações sobre o local de naturalidade, residência e resgate das trabalhadoras e dos trabalhadores. Todos os casos analisados durante o presente estudo são relacionados a resgates de trabalhadoras e trabalhadores baianos. Isto quer dizer que o estado e região de naturalidade são conhecidos. No entanto, a região de residência do trabalhador, antecedente ao emprego no qual foi submetido a condições análogas, em alguns casos, diferem da região de nascimento. A maior parte dos trabalhadores (86,02%), permaneceu na região Nordeste. A parcela de trabalhadores que residia em outras regiões é menos expressiva, sem casos de residência na região Sul. No recorte de gênero feminino, as mulheres trabalhadoras resgatadas residiam também, em sua maioria, na região Nordeste (84,82%), seguidas pela residência na região Norte (9,95%).



Região Residência	Mulheres		Homens	
	No.	%	No.	%
Nordeste	162	84,82	2.653	86,02
Norte	19	9,95	188	6,10
Centro Oeste	5	2,62	174	5,64
Sudeste	5	2,62	69	2,24
Total Geral	191	100	3.084	100

Tabela 7. Região residência trabalhadoras e trabalhadores resgatados, Bahia, 1991 a 2017
Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.

De maneira geral, a Bahia ainda é o local mais registrado como estado de residência das trabalhadoras resgatadas naturais da Bahia, correspondendo a 159 (83,25%). Segue o Pará, com 10 residentes (5,24%), e o Tocantins, com 9 (4,71%). A configuração dos dados em estado de residência torna a análise mais simples, já que se conta 70 municípios registrados como o de residência, lembrando que este antecede ao município de resgate.

Estado de Residência	No.	%
Bahia	159	83,25
Para	10	5,24
Tocantins	9	4,71
Minas Gerais	5	2,62
Goiás	4	2,09
Maranhão	3	1,57
Mato Grosso do Sul	1	0,52
Total	191	100

Tabela 8. Estado de Residência Trabalhadoras Resgatadas Nascidas, Bahia, 1991-2017
Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-set2017. Elaboração própria, 2019.

Além das informações do do Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, sistematizados até o momento, utiliza-se outra fonte que apresenta dados dos empregadores autuados, comumente denominado de Lista Suja. Cruzando as informações entre estes dois bancos de dados, é possível identificar o município que corresponde ao de resgate das trabalhadoras. No total, as trabalhadoras foram



encontradas em estabelecimentos em até 33 municípios distintos. Há um significativo número de respostas sem informações, no Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, que corresponde a 30,89% dos registros. E há também o desafio de cruzar as informações entre as duas bases e encontrar, portanto, empregador infrator e seu respectivo trabalhadora e trabalhador resgatado.

A maior parte das trabalhadoras resgatadas naturais da Bahia, 159 do total (83,25%), permaneceu morando na região Nordeste, assim como os homens. Elas são naturais, em sua maioria, dos Territórios de Identidade do Sudoeste Baiano, Velho Chico e do Sertão Produtivo, respectivamente. A Bahia lidera, enquanto estado de resgate, com o número de resgatadas, que equivale a 51 trabalhadoras, ou seja, 26,70%. Seguido por Minas Gerais, com 46 resgatadas (24,08%) e Espírito Santo, com 17 resgatadas (8,90%). Estes dois últimos Estados com resgates, principalmente, na cultura do café. A relação entre as trabalhadoras baianas, o local de residência delas e o local de resgate, é de grande proximidade.

Estado de Resgate Trabalhadoras	No.	%
Bahia	51	26,70
Minas Gerais	46	24,08
Espírito Santo	17	8,90
São Paulo	10	5,24
Tocantins	6	3,14
Maranhão	1	0,52
Pará	1	0,52
Sem informação	59	30,89
Total Geral	191	100

Tabela 9. Estado de Resgate Trabalhadoras Naturais, Bahia, 1991-2017

Fonte: Dados Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, 1991-2017; e Lista Suja, 1995-2017.

Elaboração própria, 2019.

Um desafio presente no combate ao trabalho análogo a de escravo é o resgate de trabalhadoras domésticas. Esta dificuldade se apresenta, na maior parte dos casos, à dificuldade que a fiscalização tem em adentrar aos lares e devido ao vínculo afetivo falsamente construído entre empregadores e as trabalhadoras que, como exercem funções do lar, cria-se um falso laço de proximidade junto a seus exploradores. Laços



estes que muitas vezes se constroem, inclusive, enquanto dívidas de gratidão por estarem em um lar onde dormem e se alimentam. Neste sentido, a própria condição de exploração não é percebida, questionada, denunciada. Com isso, o número de trabalhadoras resgatadas em trabalho doméstico é mínimo, houve apenas um caso, na Bahia, implicando nos quantitativos totais.

O caso emblemático do resgate de uma trabalhadora baiana, no ano de 2018, caracterizava-se justamente pelo vínculo desta e seus empregadores. A trabalhadora foi vítima de condições análogas à escravidão por 30 anos, tendo sido “criada” em sua própria fala, mas na verdade, explorada, por uma família na área rural do município de Ipirá, desde os 6 anos de idade. Logo na infância o seu direito aos estudos e às brincadeiras foi cerceado, sendo substituídos por trabalhos domésticos e outros trabalhos na fazenda. Nem mesmo sair do estabelecimento desacompanhada à vítima era dada a permissão. Com jornadas diárias que se iniciavam por volta das quatro horas da manhã e tinham fim às oito da noite, a trabalhadora só pôde frequentar a escola depois de muita insistência. Lá, encontrou apoio de uma professora que a ajudou a buscar assistência jurídica.

Casos como esse, de jovens mulheres criadas por outras famílias, coagidas a exercerem as atividades laborais socialmente destinadas às mulheres, como as tarefas domésticas, onde são expostas a condições que podem chegar à degradância, sujeitas a perturbações psicológicas e físicas, abusos sexuais e diversos tipos de outros assédios, são muito comuns no passado e presente. Os exploradores se fiam na prerrogativa da inviolabilidade do lar, evitando as fiscalizações, e na construção de falsos laços.

Conclusão

A latente necessidade de trabalhar para sustentar o núcleo familiar e, também para buscar autonomia social, leva as trabalhadoras à sujeição a empregos em condições precárias e, muitas vezes, essas mulheres correm o risco de situações degradantes de vida, como ocorreu com as 191 trabalhadoras naturais do Estado da Bahia resgatadas.

Tanto a Lista Suja como quanto o formulário do Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado são fundamentais para explicitar os casos de exploração e o perfil das trabalhadoras. No entanto, a própria inconsistência dos dados, já relatada anteriormente, prejudica a análise destas bases de dados. Isto posto, o cuidado dos agentes ao preencher essas informações juntamente à trabalhadora e ao trabalhador



deve ser mais efetivo. Conforme pode ser observado, muitas entrevistas não contêm algumas respostas ou outras parecem incoerentes como no caso dos reportes quanto aos salários, o que limita a análise das informações. Para contornar a fragilidade das informações contidas nos bancos de dados, uma alternativa é investir na aproximação de instituições de combate com as vítimas, possibilitando a qualificação das informações e, portanto, da compreensão do perfil de trabalhadoras e trabalhadores resgatados.

Por fim, o trabalho doméstico, espaço em que se mesclam laços afetivos aos profissionais, é passível de mascarar o trabalho análogo a de escravo, e onde mais mulheres podem ser encontradas sendo vítimas deste crime. Por isso, deve ser observado com mais atenção pelas instituições e organizações que atuam no combate a este crime.

Notas

¹ Este estudo foi apoiado pela FAPESB através do programa de bolsas PIBIC.

² Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/sobre-nos/historico>.

³ É um benefício integrante da seguridade social e está previsto em constituição desde 1946. No entanto, somente em 1986 é que entra em vigor. Na constituição de 1988, o Seguro-Desemprego torna-se um Programa, constituído para oferecer auxílio financeiro temporário aos trabalhadores desempregados após dispensa sem justa causa, direta ou indireta, e promover ações de orientação, qualificação e recolocação no mercado de trabalho (Brasil, 2016)

Referências bibliográficas

Alves, Ana Elizabeth Santos. Divisão sexual do trabalho: a separação da produção do espaço reprodutivo da família. Trabalho, educação e saúde, v. 11, n. 2, p. 271-298, 2013.

Antunes, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

Castro, Mary Garcia. Feminização da pobreza em cenário neoliberal. Mulher e trabalho, v. 1, 2001.

Engels, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Clube de Autores, 2009.

Federici, Silvia. Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

Ferreira Filho, Alberto Heráclito. Quem Pariu Matheus que Balance. Sitientibus, Feira de Santana, n. 18, p. 117-126, 1998.



Hirata, Helena Sumiko. Nova divisão sexual do trabalho? um olhar voltado para a empresa e a sociedade. Boitempo, 2002.

Hirata, Helena. Flexibilidade, trabalho e gênero. Organização, trabalho e gênero. São Paulo: SENAC, p. 89-108, 2007.

Hirata, Helena. Globalização e divisão sexual do trabalho. Cadernos Pagu, n. 17- 18, p. 139-156, 2002.

Saffioti, Heleieth. Violência de gênero: o lugar da práxis na construção da subjetividade. Lutas sociais, n. 2, p. 59-79, 1997.



A sociedade mundial à luz da teoria sistêmica: Uma análise do esquema centro/periferia pelo código inclusão/exclusão.

Gabrielle Scola Dutra

José Francisco Dias da Costa Lyra

Resumo

O contexto complexo da modernidade periférica é sedimentado por diversas patologias sociais, as quais permitem a ascensão de uma sociedade que fomenta o código inclusão/exclusão ao submeter indivíduos a um status social que não lhes proporciona significação nem visibilidade, no sentido de comprometer a efetivação dos seus direitos fundamentais e a concretização da sua cidadania. Desse modo, o objetivo da presente pesquisa é abordar a diferenciação entre inclusão e exclusão no esquema centro/periferia e a complexidade das sociedades periféricas sob a perspectiva da Teoria dos Sistemas em Niklas Luhmann. Portanto, a metodologia a ser empregada consiste de um estudo dedutivo e uma análise bibliográfica. Diante disso, a problemática a ser abordada pretende denunciar da (in) efetivação dos direitos fundamentais e os entraves para a concretização da cidadania no contexto das sociedades periféricas.

Sobretudo, sob a perspectiva sistêmica, constata-se que os países que efetivamente concretizaram uma inclusão generalizada, a qual abrange um acesso prestacional nos subsistemas, encontram-se na modernidade central. Por outro lado, os países localizados na periferia, quando inseridos no cenário da sociedade mundial, permanecem numa situação de dependência em relação aos países centrais.

Palavras chave

Cidadania; Direitos Fundamentais; Exclusão Social; Modernidade Periférica; Teoria dos Sistemas.

Introdução

O contexto complexo¹ da modernidade² periférica brasileira é sedimentado por diversas patologias sociais, as quais permitem a ascensão de uma sociedade (mundial) que fomenta o código inclusão/exclusão. De acordo com a diferença entre centro e periferia, nos países periféricos, a conjuntura excludente admite que indivíduos se encontrem em situações de subintegração³, na medida em que passam a assumir um status social sem significação, ao passo que tais disfuncionalidades comprometem a efetivação dos seus direitos fundamentais e a concretização da sua cidadania.



Por isso, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a diferenciação entre inclusão e exclusão no esquema centro/periferia e a complexidade das sociedades periféricas diante do déficit de diferenciação funcional sob a perspectiva da Teoria dos Sistemas em Niklas Luhmann aliada à proposta de Marcelo Neves. Outrossim, os objetivos específicos a serem desenvolvidos no trabalho serão: demonstrar a (in) efetivação dos direitos fundamentais e abordar os entraves para a perfectibilização da cidadania perante os sistemas político e jurídico brasileiros. Ademais, o estudo se edificará através de uma abordagem dedutiva, instruído por uma análise bibliográfica.

Com efeito, no segmento excludente, seres humanos não ostentam o reconhecimento devido no interior da sociedade mundial, na medida em que para eles resta uma condição de invisibilidade social, no momento em que são reduzidos a meros corpos. Nesse sentido, perante tais arranjos conflitivos presentes na formação do tecido social da sociedade mundial, bem como conforme a existência de mecanismos excludentes contidos no arranjo da totalidade social periférica, há a constituição de um processo forjador que obstaculariza o acesso dos indivíduos aos sistemas sociais existentes.

Desenvolvimento

A Teoria dos Sistemas desenvolvida pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann, compreende um modelo operacionalizado através da distinção sistema x ambiente e, também fundamentado na autopoiese. Luhmann aperfeiçoou um modelo sistêmico atrelado à comunicação, ao passo que, interpreta a ideia de que o ambiente produz estímulos, os quais, constantemente, irritam o sistema. Sendo assim, o sistema reage a esse movimento a partir de sua normatização. Ademais, o sistema tem uma funcionalidade de maneira adequada quando leva em conta as especificidades do organismo social (Luhmann, 1996).

Assim, Leonel Severo Rocha e Sandra Regina Martini ponderam sobre a preocupação de Luhmann em pensar a questão social:

a) A sociedade não pode mais ser definida simplesmente como um conjunto de indivíduos que agem e interagem; o objeto de estudos é o que descreve a si mesmo, ou seja, a sociedade só pode ser descrita na própria sociedade. Temos aqui um importante componente tautológico; b) a cientificidade de uma teoria sociológica não é garantida pela ausência de vínculos entre o sujeito e o objeto; c) não é possível separar sujeito e objeto, pois o isolamento do objeto implicaria também o isolamento do sujeito. Com isso poderíamos, segundo Luhmann, ter uma oscilação entre cientificismo ingênuo e transcendentalismo; d) a relação indivíduo e sociedade é colocada em outro plano, os indivíduos



estão no ambiente da sociedade e, exatamente por isso, são muito mais complexos do que o sistema (Rocha; Martini, 2016, p. 17).

Nesse diapasão, o modelo Luhmanniano é nomeado como a Teoria dos Sistemas autopoieticos. Ainda, Luhmann estrutura uma base teórico-sistêmica afim de abordar a complexidade da totalidade social, ao passo que se afasta de paradigmas simplistas de observação defendidos por teóricos ao longo do contexto histórico. Destarte, para explicar a complexidade dos fenômenos sociais de uma sociedade em transformação, o autor compreende a observação social como capaz de ser organizada através da separação entre sistema e entorno (Luhmann apud Neves, 2004).

Com efeito, sabe-se que a intensificação dos processos interacionais nas relações sociais de acordo com a comunicação na sociedade mundial produz complexidade, igualmente, o ambiente no qual o sistema estatal se move ((des)organização). Logo, a teoria sistêmica de Luhmann se baseia na observação da sociedade com a condição de ordena-la, tendo em vista que quando o ambiente se torna mais complexo, as possibilidades de resposta do sistema se restringem. Além disso, o modelo luhmanniano concebe que a sociedade complexa abrange inúmeros componentes concomitantes e instantâneos em operacionalização, igualmente “[...] as pessoas constituem não mais o agente social por excelência, mas parte do ambiente dos sistemas sociais, operando acoplados a estes, a cada momento em que tomam parte nas comunicações dos sistemas” (Neves, 2004, p. 122).

Ademais, perante a pluralidade de possibilidades existentes na totalidade social moderna, a complexidade do sistema se constitui a partir do nível de compatibilidade complexo pertinente com a sua estrutura. Outrossim, a noção de complexidade provém da ideia de que “[...] a diferenciação (sistêmica) e a racionalidade (sistêmica) tornam-se mais bem compreendidas como características da modernidade” (Luhmann apud Neves, 2018, p. 13). Entretanto, a hipercomplexidade moderna instiga “[...] a pressão seletiva e a diferenciação sistêmica. Nesse contexto, a diferenciação sistêmico-funcional é concebida, então, como característica distintiva da sociedade moderna” (Luhmann apud Neves, 2018, p. 14).

À vista disso, no que se refere à diferença entre centro e periferia e atrelada à questão da inclusão/exclusão, Leonel Severo Rocha e Sandra Regina Martini asseveram que:

Luhmann trata das civilizações antigas mostrando o papel das grandes cidades como “o centro que dominava”. A vida no campo, por exemplo, não era significativa, visto que o



centro estava nas grandes cidades romanas ou gregas. O que o centro deveria se preocupar era com a resolução de problemas de ordem econômica, o controle militar, entre outros aspectos. Aqui já tivemos uma diferenciação por funções (ainda que rudimentares), especialmente no que definimos hoje como sistema da política e da religião. Temos uma sociedade estruturada de modo hierárquico, uma característica forte, especialmente, a partir da Idade Média, com um maior distanciamento da classe alta (dos nobres). A desigualdade era evidente e bem demarcada entre os estratos sociais diferentes, o que não se reproduzia no interior de cada estrato social (Luhmann apud Rocha; Martini, 2016, p. 29).

Na medida em que as sociedades modernas convivem com o aumento progressivo de sua complexidade, a distinção da modernidade em central e periférica provoca efeitos no âmbito dos sistemas sociais da sociedade. Então, diante da premissa supracitada, é possível afirmar que os déficits estruturais “[...] dos países periféricos pertencem, primordialmente, às questões fundamentais da sociedade moderna (mundial)” (Neves, 2018, p. 104). Destarte, a concepção de modernidade periférica remete à “[...] integração subordinada de um país na sociedade mundial, sob proteção do respectivo sistema político-jurídico regional” (Neves, 2018, p. 105).

Sendo assim, Marcelo Neves apregoa a respeito do caráter hierárquico da sociedade mundial, a qual:

[...] orientada primordialmente pela economia, relaciona-se com o fato de que a reprodução autopoietica dos sistemas jurídico e político regionais (nacionais) da periferia é bloqueada tanto por outros subsistemas funcionais (por exemplo, a economia com seus efeitos sobre a “sociedade parcial”), quanto pelos sistemas regionais jurídico-políticos do centro (um exemplo típico é a intervenção dos Estados Unidos na política da América Latina, especialmente mediante a organização de golpes de Estado) (Neves, 2018, p. 106).

A diferenciação do esquema centro/periferia pode ser percebida através da análise da dialética inclusão/exclusão. Nessa linha, na modernidade periférica, os sistemas parciais não conseguem operacionalizar a sua própria autopoiese, ou seja, adquirir autonomia, porque observa-se uma “incapacidade dos sistemas sociais de estruturar a complexidade determinável de seus respectivos ambientes” (Neves, 2018, p. 107). Dessa forma, perante a assimetria presente na relação existente entre sistema e ambiente,



sabe-se que “os sistemas sociais complexos das sociedades periféricas realmente falam na função seletiva perante seus ambientes supercomplexos” (Neves, 2018, p. 107).

Não obstante, nos países da periferia, há uma precarização de efetividade nos sistemas jurídico e político, motivo pelo qual acarreta na ascensão de instrumentos econômicos de exploração, ao passo que “torna ilusórias as crenças no primado da diferenciação funcional e a preferência estrutural por inclusão nos respectivos contextos sociais” (Neves, 2018, p. 391). Em síntese, tais incongruências implicam num déficit relativo à racionalidade sistêmica proveniente da diferenciação das sociedades complexas, principalmente, atreladas aos processos coloniais, neocoloniais e pós-coloniais (Neves, 2018).

O que significa referir que, se está diante de uma “[...] flexibilidade (relativamente) desorganizada, precariamente determinável, e negativa contingência/abertura para o futuro” (Neves, 2018, p. 108). Nesse diapasão, diante da estrutura da sociedade mundial, nota-se a presença de desigualdades no transcorrer do desenvolvimento da modernidade central em detrimento da periférica, pois “o lixo dos centros foi e é jogado nas periferias em forma de escravidão, invasão, guerra, apoio a ditaduras, corrupção de servidores públicos e governantes por corporações multinacionais etc.” (Neves, 2018, p. 386).

Por isso, nos países do centro, a estrutura dos sistemas jurídico e político se perfectibilizou de maneira concisa com o intuito de obter “[...] uma concorrência exitosa contra a expansão destrutiva da economia ou amortecer os seus danos, de tal maneira que se viabilizaram o primado da diferenciação funcional e a prevalência do princípio da inclusão” (Neves, 2018, p. 391). Outrossim, na complexa modernidade dos países centrais, “[...] o Estado encontrou seus limites e possibilidades de desenvolvimento sob a forma de Estado democrático de direito” (Neves, 2015, p. 115).

No entanto, conforme Marcelo Neves preceitua, sendo o problema da exclusão uma categoria advinda com a modernidade:

[...] em determinadas regiões estatalmente delimitadas (países periféricos), não houve a realização adequada da autonomia sistêmica de acordo com o primado da diferenciação funcional, tampouco a preferência predominante pela inclusão generalizada da população nos distintos sistemas funcionais da sociedade (mundial) – traços que (ao menos supostamente) caracterizam outras regiões estatalmente organizadas (“países centrais”) (Neves, 2015, p. 114).



Sendo assim, perante a não concretização da autonomia sistêmica na modernidade periférica, os processos excludentes tornam-se mais intensos e abruptos, motivo pelo qual obstaculizam a efetivação da inclusão social, bem como estimulam a produção de relações de subintegração (ou subinclusão) e sobreintegração (ou sobreinclusão). Em decorrência disso, essas relações se potencializam na medida em que há uma “falta de acesso (de integração positiva) ou de dependência (de integração negativa)” (Neves in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 130-131). Logo, a subintegração é compreendida como um “bloqueio prático do acesso positivo (= no próprio interesse do agente) aos sistemas sociais modernos existentes (economia, política, direito, educação, etc.), os quais então afetam os marginalizados apenas negativamente” (Neves, 2018, p. 109-110).

Nessas condições, tais relações estão atreladas ao fenômeno da marginalidade, que emerge como uma forma de integração negativa na sociedade periférica, a qual caracteriza-se por “[...] uma subintegração social difusa e muito instável de grande parte da população nos diferentes sistemas funcionais, que se intensifica com a modernização periférica” (Neves, 2018, p. 109). Por isso, em consonância com o modelo luhmanniano, pode-se fundar um vínculo entre a marginalização e o processo de exclusão social, “mas não no sentido de não integração de grupos populacionais inteiros, mas de sua dependência das prestações dos diferentes sistemas funcionais da sociedade (subintegração), sem acesso (no sentido positivo) a elas” (Neves, 2018, p. 110).

Do mesmo modo, João Paulo Bachur preceitua em relação à inclusão/exclusão na modernidade periférica:

Tem-se inclusão quando sistemas psíquicos podem ser observados como pessoas [Personen], i.e., quando ações ou vivências podem ser a eles imputadas, de forma a que sejam considerados destinatários de operações comunicativas; tem-se exclusão quando essa imputação não ocorre mantendo sistemas psíquicos adstritos ao ambiente dos sistemas funcionais e, nessa medida, reduzidos à condição de meros corpos físicos [körper] (Bachur in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 184).

Todavia, diante da diferenciação entre inclusão e exclusão e de acordo com a ordenação comunicativa, no âmbito estrutural, a distinção produz uma série de efeitos, os quais se diferem em decorrência do contexto social regional. Por outro lado, no âmbito semântico, a diferenciação se operacionaliza de forma análoga ao esquema autorreferência/heterorreferência (Luhmann in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013). Sendo assim, a partir



da operacionalização da inclusão, “a sociedade descreve aquilo que ela põe como condição de participação ou tem em vista como chance de participação. Diante disso, a exclusão é aquilo que permanece não marcado quando essas condições ou chances são formuladas” (Luhmann in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 41).

Portanto, a respeito do caráter do modelo autorreferência/heteroreferência Marcelo Neves apregoa que:

[...] há comunicação no ambiente dos subsistemas da sociedade, nos quais se desenvolvem, portanto, não apenas comunicações sobre o seu ambiente, mas também com este. Somente quando um sistema social dispõe de um específico código-diferença binário é que ele pode ser caracterizado como auto-referencialmente fechado (e, portanto, aberto ao ambiente). Por meio de código sistêmico próprio, estruturado binariamente entre um valor negativo e um valor positivo específico, as unidades elementares do sistema são reproduzidas internamente e distinguidas claramente das comunicações exteriores (Neves, 2007, p. 134).

Nesse sentido, atrelada ao Estado de Bem-estar, a diferenciação inclusão/exclusão nos países periféricos é perceptível, de acordo com o modelo luhmanniano, quando “o setor de inclusão”, no qual “os seres humanos contam como pessoas”, seria menos integrado, enquanto o “setor de exclusão”, no qual “os seres humanos não são mais percebidos como pessoas, mas sim como corpos, seria superintegrado” (Neves, 2018, p. 393). Ainda, à título exemplificativo, Luhmann acrescenta, no momento em que “alguém se detém nas cidades grandes brasileiras, movendo-se por suas ruas, praças e praias, uma constante observação da postura, da distância, do amontoamento de corpos humanos faz parte de uma imprescindível competência social” (Luhmann in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 42).

Destarte, Rudolf Stichweh refere no que diz respeito diferenciação regional e o engendramento dos processos excludentes na modernidade,

[...] quando uma determinada diferenciação regional é posta em marcha, tem-se que considerar imediatamente um espaço urbano empobrecido em termos informacionais e infraestruturais – ausência de postos de trabalho, insuficientes meios de transportes, emergência de uma cultura da pobreza, déficits informacionais – que oferece poucas possibilidades de reinserção social a seus moradores (Stichweh in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 63-64).



De encontro com a supracitada perspectiva, igualmente, pode-se evidenciar o elo comunicativo entre diferenciação temporal e exclusão, o qual perfectibiliza-se no momento em que espaços territoriais de cidades tornam-se, num processo transicional, de uma área de inclusão para outra de exclusão, principalmente, no período da noite. Por conseguinte, habitantes provenientes do setor excludente, quais sejam “moradores oriundos do âmbito de exclusão evitam nesse horário essas partes da cidade, que são então vistas apenas como lugares estranhos e perigosos” (Stichweh in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 64).

Ao passo que, conforme esse contexto, emerge a figura do estranho, a qual está intimamente atrelada a “[...] uma semântica do perigo e da insegurança extrema relativa ao trânsito nos âmbitos de exclusão” (Stichweh in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 61). Nesse diapasão, o estranho representa risco, ao passo que as áreas problemáticas se personificam numa cartografia de zonas excludentes, “[...] de metrô e parques a serem evitados, de estacionamentos que se pode atravessar e espaços públicos a serem usados com atenção. E para muitas mulheres, estas possibilidades do dia se tornam toque de recolher durante a noite” (Young, 2015, p. 37).

Portanto, conforme o apregoado pelo modelo luhmanniano:

Precisamente quando o outro (e, por conseguinte, si próprio) vale apenas como corpo, o perigo para a integridade física e a vida é maior. Além disso, as associações da relevância corporal a determinados sistemas funcionais e a seus meios de comunicação simbolicamente generalizáveis deixam de existir. Violência física, sexualidade, satisfação pulsional de necessidades primárias voltam a se tornar livremente disponíveis (isto é, sem consideração para com as recorrências simbólicas), e isso impede comunicação mais rica de pressupostos (Luhmann in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 43).

Desse modo, sabe-se que o fenômeno da exclusão está presente em diversos sistemas funcionais. Nesse ínterim, a modernidade periférica se estabelece tanto a partir do esquema centro/periferia, quanto através das especificidades das sociedades regionais periféricas na dialética inclusão/exclusão, as quais são caracterizadas pela hipercomplexidade e hipercontingência. Com isso, de acordo com a complexidade social da sociedade mundial, as relações de exclusão, sob a perspectiva sistêmica, são provenientes de déficits na diferenciação funcional em decorrência do seu caráter multidimensional (Neves, 2018).



Todavia, o esquema centro/periferia é atrelado “[...] a uma divisão *funcional* da sociedade mundial, orientada primariamente pela economia, mas também a uma relação de suprainfraordenação entre “sociedades parciais” fundadas primariamente na política e no direito” (Neves, 2018, p. 105). Nesse sentido, ascende uma dialética que se estabelece em razão dos déficits estruturais intrínsecos à complexidade da sociedade mundial, bem como à “capacidade dos diferentes sistemas funcionais de se imporem” (Neves, 2018, p. 105).

Nessa conjuntura, a exclusão aparece como elemento central, principalmente, no que concerne à análise estrutural da sociedade periférica, igualmente “[...] a inclusão na moderna sociedade não é regulada de maneira socialmente unitária, já que cada sistema funcional individual tem suas próprias condições e formas de inclusão” (Stichweh in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 58). Portanto, insta salientar que a exclusão não mais assume a faceta “[...] de uma segregação compacta levada a efeito *uno acto* diante da sociedade considerada como um todo” (Stichweh in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 58).

No entanto, no que concerne à diferenciação funcional nas sociedades periféricas, Marcelo Neves apregoa que:

[...] os diferentes tipos dos contextos internos de interesses de classe e de dominação implicam formas distintas de integração dos países periféricos na sociedade mundial: além disso, as particularidades locais e regionais atuam como fatores do desenvolvimento; ademais, os diferentes sistemas funcionais encontram-se em níveis de desenvolvimento muito diferentes também no plano regional (Neves, 2018, p. 103).

Outrossim, é a partir do processo da diferenciação funcional que a dialética inclusão/exclusão se torna visível. Por isso, de acordo com o modelo sistêmico luhmanniano, “[...] os processos de inclusão têm sua paradoxalidade inerente, ou seja, a inclusão não tem somente um lado positivo” (Rocha; Martini, 2016, p. 30). A realidade social dos países periféricos revela, “uma carência muito elevada de capacidade funcional e capacidade de desempenho dos sistemas diferenciados; eles não estão em condição de estruturar ou determinar suficientemente sua complexidade” (Neves, 2018, p. 15). Dessa forma, a complexidade social, em termos da teoria dos sistemas, evidencia-se pela necessidade de uma manutenção da complexidade do ambiente em consonância com a sua autoconservação (Luhmann, 2018).

Sobretudo, pode-se afirmar que a complexidade sistêmica se desenvolve a partir de uma ordenação nos sistemas, mas somente em decorrência da existência de uma maior



complexidade proveniente do seu ambiente. Por isso, “uma espécie de pressão ecológica à complexidade é não apenas condição para o surgimento, mas também para o funcionamento de sistemas complexos” (Luhmann, 2018, p. 21). Portanto, o modo de diferenciação funcional promove a complexidade “[...] mais elevada do sistema social e do ambiente que lhe é acessível. Resta acentuar que a forma de diferenciação apenas possibilita a complexidade, não a realiza em um tipo de processo progressivo unilinear” (Luhmann, 2018, p. 143).

Em contrapartida, tendo a premissa de que, “[...] o advento da sociedade moderna está intimamente vinculado a uma profunda desigualdade econômica no desenvolvimento inter-regional, trazendo consequências significativas na reprodução de todos os sistemas sociais” (Neves, 2007, p. 171), de acordo com a dialética inclusão/exclusão presente na sociedade periférica, é basilar demonstrar a problemática da (in)efetivação dos direitos fundamentais e as (im)possibilidades à consolidação da cidadania perante os sistemas jurídico e político brasileiros. Na atual conjuntura da modernidade periférica brasileira, percebe-se uma problemática, a qual revela uma incongruência ligada à dificuldade na concretização dos direitos fundamentais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil (CF) promulgada em 1988 diante da totalidade social periférica brasileira.

Por conseguinte, a Constituição é compreendida como “[...] fator e produto da diferenciação funcional entre direito e política como subsistemas da sociedade” (Neves, 2007, p. 65). Nessa acepção, verifica-se que “o texto e a realidade constitucionais encontram-se em permanente relação através da normatividade constitucional obtida no decurso do processo de concretização” (Neves, 2007, p. 84). Sobretudo, através da abordagem sistêmica luhmanniana, a Constituição é conceituada como o acoplamento estrutural no âmbito dos sistemas jurídico e político.

Logo, a compreensão relativa à ideia de direitos fundamentais, encontra respaldo na conceituação feita por Charlise Paula Colet Gimenez:

Os direitos fundamentais são aqueles que correspondem à ideia de criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana. Sob o aspecto formal, consideram-se todos aqueles direitos ou garantias especificadas no instrumento constitucional ou, ainda, são aqueles que receberam um elevado grau de garantia, qualificando-os como imutáveis (Gimenez in Gimenez; Lyra (Orgs.), 2016, p. 195).



Sendo assim, sabe-se que o conceito de direitos fundamentais está atrelado ao primado da dignidade humana, o qual deve ser mantida inerente a todos os indivíduos, no sentido de que “[...] se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado” (Sarlet, 2006, p. 36). Ademais, conforme a teoria dos direitos fundamentais proposta por Alexy, “sempre que alguém tem um direito fundamental, há uma norma que garante esse direito” (Alexy, 2006, p. 50). Porém, apesar de estarem perfectibilizados na Constituição, os direitos fundamentais não são plenamente efetivados no Brasil, motivo pelo qual impossibilitam a concretização da cidadania propriamente dita.

Portanto, nos países periféricos, como o Brasil, além de não ter ocorrido a concretização adequada da autonomia dos sistemas através da diferenciação funcional, igualmente não se cristalizou a formação “[...] de uma esfera pública fundada na generalização institucional da cidadania, características (ao menos aparentes) de outras regiões estatalmente organizadas (países centrais) (Neves, 2007, p. 171). Todavia, a subdivisão da sociedade mundial em modernidade central e periférica, provocou para os países periféricos, um aumento da complexidade social, porém sem o engendramento adequado de sistemas sociais (principalmente os sistemas jurídico e político) que se operacionalizassem em prol da estruturação dessa complexidade (Neves, 2007).

Em decorrência disso, as estruturas de filtragem provenientes da operacionalização do sistema jurídico “[...] (princípios da legalidade, da constitucionalidade etc.) e do sistema político (eleições livres, secretas e universais, organizações partidárias etc.) não funcionam adequadamente em relação às pressões bloqueantes do código binário de preferência “ter-não-ter” (Neves, 2007, p. 173). Por isso é que, a relevância dos direitos fundamentais na sociedade periférica está na possibilidade da evolução das comunicações em todos os níveis diferenciados em prol da efetivação do Estado de bem-estar, o qual somente se concretiza na medida em que a necessidade funcional estiver aliada com a ocorrência da inclusão social (Neves, 2007).

Sob a ótica sistêmica, Marcelo Neves leciona:

[...] como o princípio da diferenciação funcional é inseparável do princípio da inclusão, a função de congruente generalização de expectativas normativas importa a institucionalização constitucional do Estado de bem-estar. Ou seja, através da institucionalização dos direitos fundamentais, a Constituição responde à semântica social dos “direitos humanos”, que pressupõe uma sociedade diferenciada em esferas de vidas orientadas por



critérios os mais diversos, não subordinada a uma moral socialmente totalizante e hierárquica, fundamentadora do poder, mediante a institucionalização do Estado de bem-estar, a Constituição volta-se para as exigências das massas por maior acesso ou participação nas prestações dos diversos sistemas sociais, sobretudo da política e do direito (Neves, 2007, p. 159-160).

Nessa conjuntura, o entendimento sobre a inclusão abrange a “[...] inserção de toda a população nas prestações de cada um dos sistemas funcionais da sociedade” (Neves, 2007, p. 76). Destarte, ao passo que a inclusão se concretiza, “desaparecem os grupos que não participam da vida social, ou participam apenas marginalmente” (Neves, 2007, p. 76). Em contraposição, a exclusão se caracteriza pela manutenção da marginalidade, ou seja, “amplos setores da população dependem das prestações dos diversos sistemas funcionais, mas não têm acesso a elas (subintegração)” (Neves, 2007, p. 76).

Por conseguinte, perante a necessidade de inclusão dos indivíduos nos sistemas sociais na modernidade periférica brasileira, constata-se que a cidadania é compreendida como uma incorporação “jurídica igualitária na sociedade, pode-se afirmar que ela está ausente quando se generalizam relações de subintegração e sobreintegração no sistema constitucional” (Neves, 1994, p. 260-261). Entretanto, no que se refere a cidadania, tal “[...] encontra-se profundamente enraizada na discussão de proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, na medida em que não se deve falar em cidadania se não puder falar em acesso efetivo a direitos fundamentais da pessoa humana” (Serrano in Pacheco; Silva et. Al. (Orgs.), 2016, p. 47).

Através do exposto, pode-se afirmar que no âmbito da inclusão é contemplado o entendimento de que, “[...] os sistemas sociais designam os seres humanos tornando-os visíveis, exclusão significa o mecanismo pelo qual pessoas não são designadas e consideradas como relevantes. Os excluídos, considerando de modo preciso, não podem ser visíveis” (Nassehi apud Weiß in Dutra; Bachur (Orgs.), 2013, p. 90). Em suma, na atual conjuntura da sociedade periférica brasileira, não há possibilidade de concretização da cidadania diante dos sistemas jurídico e político, ao passo que, nessas condições, os direitos fundamentais “[...] constituem-se, então, em privilégios de minorias, sobrevivendo, para a maioria da população, quase apenas na retórica político-social dos “direitos humanos”, tanto dos “ideólogos do sistema de dominação” quanto dos seus críticos” (Neves, 2007, p. 161).



Considerações finais

A partir de uma abordagem sistêmica luhmanniana, constata-se a existência de uma modernidade, a qual subdivide-se em modernidade central e periférica no interior da sociedade mundial. Destarte, os países que efetivamente concretizaram uma inclusão generalizada, a qual abrange um acesso prestacional nos subsistemas, encontram-se na modernidade central. Por outro lado, os países localizados na periferia, destaca-se aqui os situados nas regiões periféricas, como da África, América Latina e alguns da Ásia, quando inseridos no cenário da sociedade mundial, permanecem numa situação de dependência em relação aos países centrais. Igualmente, é possível observar traços da periferia nos países centrais.

À título de conclusão, sabe-se que os indivíduos que residem na periferia restam compreendidos como meros corpos corrompidos, os quais não ostentam o *status quo* de cidadãos sob uma condição de invisibilidade social, pois padecem às chagas da amputação de seus direitos fundamentais e, conseqüentemente, da não-concretização da sua cidadania no interior do sistema da sociedade mundial. De acordo com a experiência da modernidade periférica brasileira, nota-se uma série de incongruências estruturais e práticas desumanizadoras, ao passo que os indivíduos que não conseguem superar tais problemáticas (pobreza, miséria, desigualdade social, exclusão, etc.) permanecem em situação de subintegração.

Notas

¹ “Niklas Luhmann emprega, em primeiro lugar, o critério de “complexidade”, com base no qual a diferenciação (sistêmica) e a racionalidade (sistêmica) tornam-se mais bem compreendidas como características da modernidade” (Neves, 2018, p. 13).

² De acordo com o modelo sistêmico Luhmanniano, “uma sociedade torna-se moderna na medida em que atinge um auto grau de complexidade, contingência e abertura para o futuro. É verdade que isso exige diferenciação funcional sistêmico-racional; mas, muito frequentemente, a realização desta é insuficiente, sem que dessa insuficiência resulte que a sociedade se torne menos complexa, menos contingente e menos aberta para o futuro (talvez ela se torne, ao contrário, mais complexa, mais contingente e mais aberta para o futuro) (Neves, 2018, p. 15).

³ “subintegração” significa aqui bloqueio prático do acesso positivo (= no próprio interesse do agente) aos sistemas sociais modernos existentes (economia, política, direito, educação etc.), os quais então afetam os “marginalizados” apenas negativamente” (Neves, 2018, p. 110).



Referências

- Alexy, R. (2006). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores.
- Bachur, J. (2013). Desigualdade, classe social e conflito: Uma releitura a partir da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. In: Dutra, R. Bachur, J. P. (Orgs.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Gimenez, C. P. C. (2016). O direito fundamental de acesso a uma ordem jurídica justa: a superação do modelo triádico pelos meios complementares de tratamento adequado dos conflitos: Tomo 7. In: Gimenez, C. P. C. Lyra, J. F. D. C. *Diálogo e entendimento: Direito e multiculturalismo & políticas de cidadania e resoluções de conflito*. Campinas, SP: Millennium Editora. P. 193-206.
- Luhmann, N. (1996). *Introducción a la teoría de sistemas*. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete. Guadalajara: Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, N. (2013). Inclusão e Exclusão. In: Dutra, Roberto. Bachur, João Paulo (Orgs.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG. (p. 15-50).
- Luhmann, N. (2018). *Teoria dos sistemas na prática: estrutura social e semântica*. Vol. 1. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Neves, M. (2007). *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- Neves, M. (2015). Os Estados no centro e os Estados na periferia: Alguns problemas com a concepção de Estados da sociedade mundial em Niklas Luhmann. In: *Revista de Informação Legislativa*. Ano 52. Nº 206. Abr./jun. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p111.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- Neves, M. (2013). A Constituição e a esfera pública: entre diferenciação sistêmica, inclusão e reconhecimento. In: DUTRA, Roberto. BACHUR, João Paulo (Orgs.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG. P. 105-147.
- Neves, M. (1994). Entre subintegração e sobreintegração: A cidadania inexistente. In: *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 37, nº 2. P. 253-276.
- Neves, M. (2018). *Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- Neves, R. F. (2004). A teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann: Entrevista com Marcelo Neves. In: *Plural; Sociologia*, USP. São Paulo. 11ª ed. 2º Sem. P. 121-133.
- Rocha, L. S. MARTINI, S. R. (2016). *Teoria e prática dos sistemas sociais e direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Sarlet, I. W. (2002). *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.



Sarlet, I. W. (2006). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Serrano, P. J. (2016). Direitos fundamentais, inclusão jurídica e cidadania. In: Pacheco, Carlos José. SILVA, Claudia Maria Gil da. Amorin, Ursula Adriane Fraga. Serrano, Pablo Jiménez. *Direito, Cidadania e Justiça Social*. Volta Redonda: FOA. Disponível em: <http://web.unifoa.edu.br/editorafoa/wp-content/uploads/2016/11/direito_cidadania_justicasocial1.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Stichweh, R. (2013). Inclusão/exclusão, diferenciação funcional e a teoria da sociedade mundial. In: Dutra, Roberto. Bachur, João Paulo (Orgs.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG. (p. 51-73).

Weiβ, A. (2013). Diferenças que fazem a diferença: situação de classe nas teorias de Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann. In: Dutra, Roberto. Bachur, João Paulo (Orgs.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG. (p. 75-103).

Young, J. (2015). *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia. Coleção Pensamento Criminológico. 2002. 3ª Reimpressão.



A patologia da exclusão social nas favelas da América Latina: Uma abordagem a partir do direito fraterno.

Gabrielle Scola Dutra¹

Charlise Paula Colet Gimenez²

Resumo

Sabe-se que a experiência da modernidade periférica demonstra a ascensão do fenômeno da favelização, principalmente, nos países da América Latina. Nessa conjuntura, minorias vulneráveis habitam espacialmente em emaranhados de comunidades, as quais não detêm uma estrutura capaz de proporcionar um empoderamento social e onde a caracterização territorial do entorno habitacional é a degradação. Desse modo, o objetivo da presente pesquisa é abordar os processos de exclusão social na América Latina a partir da metateoria do Direito Fraterno, os quais se tornam mais complexos nas favelas. Portanto, a metodologia a ser empregada será um estudo dedutivo e uma análise bibliográfica. Diante dos dilemas da desigualdade, pobreza e exclusão social, a problemática pretende elucidar se o tecido patológico das favelas latino-americanas pode ser (res)significado a partir do Direito Fraterno como forma de concretização dos Direitos Humanos e realização da cidadania. Sobretudo, constata-se que perante tais arranjos conflitivos, a metateoria do Direito Fraterno contribui para a promoção de diálogos emancipadores, os quais proporcionam alternativas que desobstruam o acesso ao Estado Social e Democrático de Direito, no sentido de potencializar uma teoria da Justiça Social que reconheça tanto as especificidades do território das favelas na América Latina quanto a cartografia humana integrante do tecido plural periférico.

Palavras chave

Direito Fraterno; Direitos Humanos; Exclusão social; Favelas latino-americanas; Minorias vulneráveis.

Introdução

A dinâmica da globalização se caracteriza pelas múltiplas transformações e mudanças estruturais que tangenciam movimentos de interação nas relações sociais em uma ordem global nunca antes vista no contexto civilizacional. No entanto, a globalização se assenta sob um viés perverso quando provoca déficits estruturais e consequências devastadoras, na medida em que fomenta situações conflitivas adversárias e, por consequência, converte-se em um fenômeno complexo quando constatados os seus efeitos em países periféricos. Em sociedades periféricas, as patologias sociais se sedimentam



no tecido social de maneira crônica, no sentido de que a experiência da modernidade manifesta a expansão do fenômeno da favelização na América Latina.

Sendo assim, tal fenômeno se revela como potencializador da dialética inclusão/exclusão nas periferias latino-americanas sob os corpos dos indivíduos mais afetados pelos mecanismos patológicos (desigualdade, pobreza, miséria, exclusão, etc.). Nesse contexto, a ascensão das favelas se traduz na existência de emaranhados de comunidades precárias em volta de grandes centros urbanos. Não obstante, as favelas não dispõem de uma estrutura que seja capaz de concretizar os Direitos Humanos e a realização da cidadania aos seus habitantes. Por isso, diante da situação conflitiva em questão, o presente estudo será alicerçado em uma abordagem dedutiva, bem como instruído por uma análise bibliográfica.

Sobretudo, a pesquisa se detém em elucidar se o tecido patológico das favelas latino-americanas pode ser (res)significado a partir do Direito Fraternal como forma de concretização dos Direitos Humanos e realização da cidadania. Nesse âmbito, o Direito Fraternal se apresenta como uma metateoria potencializadora de diálogos emancipadores, os quais promovem mecanismos que tratem os conflitos presentes na sociedade periférica da América Latina e, igualmente, seja capaz de desobstruir as vias de acesso ao Estado Social e Democrático de Direito, no que concerne a possibilidade de desenvolver uma discussão que seja capaz de significar o território das favelas na América Latina e reconhecer os indivíduos integrantes da pluralidade da cartografia humana.

Globalização e patologias sociais: Uma leitura dos processos de exclusão social nas favelas Latino-americanas

Sabe-se que o fenômeno da globalização presente no tecido social mundial da pós-modernidade potencializa uma dinâmica de complexidade³ que legitima uma nova ordem global, a qual acarreta em contornos conflitivos multifacetados no que concerne à condição humana perante as relações sociais. Dessa maneira, a título conceitual, é conciso referir que de acordo com as profundas transformações sociais existentes no tempo presente, o sentido “[...] transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo” (Bauman, 1999, p. 67).



Por conseguinte, Anibal Quijano, sociólogo e pensador peruano, estabelece seus estudos a partir da teoria crítica e do conceito de “colonialidade do poder”, no sentido de analisar o fenômeno da globalização através da epistemologia descolonial:

A globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial. Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. Implica, conseqüentemente, num elemento de colonialidade no padrão de poder hoje hegemônico (Quijano, 2005, s.p.).

Aliás, a acepção atual sobre o período da modernidade como é compreendida constitui “[...] a sociedade contemporânea e o tempo presente” (Martuccelli, 1999, p. 11). Diante disso, “a interrogação sobre o tempo atual e a sociedade contemporânea é o denominador comum da modernidade” (Rocha in Rocha; King; Schwartz, 2009, p. 13). Ademais, no que concerne à globalização atrelada às conotações da modernidade é certo que “[...] o futuro está sempre aberto, não apenas em termos da contingência comum das coisas, mas em termos da reflexividade do conhecimento em relação ao qual as práticas sociais são organizadas” (Giddens, 1991, p. 87).

Dessa forma, o fenômeno da globalização fragmenta o ideal pretensamente universal de controle e certeza do mundo da vida. Sendo assim, com o advento da globalização, a geografia territorial não mais desempenha um papel categórico no processo comunicacional. No entanto, as trocas e intercâmbios atingem uma velocidade nunca antes vista no âmbito das relações (sociais, econômicas, políticas, culturais, etc.) e se transportam para além dos Estados-Nação. Portanto, tal acontecimento pressupõe uma dinâmica interacional que alcança proporções numa ordem global, ou seja, tudo é instantâneo e se locomove de forma veloz. Ademais, é imprescindível asseverar que a “globalização tanto divide como une; divide enquanto une” (Bauman, 1999, p. 8).

Nas palavras de Anthony Giddens, no que se refere à dinamicidade das tensões produzidas pela globalização no período da modernidade reflexiva:



A globalização está reestruturando o modo como vivemos, e de uma maneira muito profunda. Ela é conduzida pelo Ocidente, carrega a forte marca do poder político e econômico americano e é extremamente desigual em suas consequências. Mas a globalização não é apenas o domínio do Ocidente sobre os demais; afeta os Estados Unidos tanto quanto outros países (Giddens, 2000, p. 15).

Nesse sentido, a partir dos avanços trazidos pelo processo globalizante, “[...] estamos atravessando um período importante de transição histórica. Além disso, as mudanças que nos afetam não estão confinadas a nenhuma área do globo, estendendo-se quase por toda parte” (Giddens, 2000, p. 13). Ainda, as transformações ocasionadas pelo fenômeno da globalização produzem consequências por todas as estruturas sociais, no sentido de que é inegável que “estamos sendo impelidos rumo a uma ordem global que ninguém compreende plenamente, mas cujos efeitos se fazem sentir sobre todos nós” (Giddens, 2000, p. 17).

Dessa forma, de acordo com a dinâmica da globalização, o sistema capitalista se assenta em terreno fértil para engendrar sua estrutura e modos de produção. Portanto, na Era da Globalização, a lógica capitalista entra em ascensão com o intuito de encontrar no desenvolvimento e evolução das novas tecnologias, mecanismos “[...] de acumulação em nível e qualidade infinitamente superiores aos experimentados em suas fases anteriores; e por utilizar-se intensamente da fragmentação das cadeias produtivas propiciada pelos avanços das tecnologias da informação” (Dupas, 2011, p. 100).

De acordo com Milton Santos, no que concerne às consequências da globalização e os déficits estruturais advindos de tal fenômeno:

O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção (Santos, 2015, p. 10).

No entanto, ao mesmo tempo em que a globalização promove um hiperdesenvolvimento do sistema econômico e produtivo, também atua de maneira verticalizada a partir do binômio perverso da inclusão/exclusão. Em razão de que, a dialética entre a globalização e o capitalismo moderno ocasionou em “[...] regressões, desemprego, exclusão,



pauperização, subdesenvolvimento. A distribuição de renda piora, a exclusão social aumenta, o trabalho se torna mais precário nesse mundo de poder, produção e mercadorias” (Dupas, 2011, p. 50). Nesse sentido, é conciso asseverar que “[...] a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades” (Santos, 2015, p. 10).

Portanto, como refere Aníbal Quijano sobre as implicações conflitivas dos processos históricos de colonização e dos processos capitalistas de produção para a constituição da América:

A América constitui-se como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial e, desse modo e por isso, como a primeira identidade da modernidade. Dois processos históricos convergiram e se associaram na produção do referido espaço/tempo e estabeleceram-se como os dois eixos fundamentais do novo padrão de poder. Por um lado, a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia de raça, ou seja, uma supostamente distinta estrutura biológica que situava a uns em situação natural de inferioridade em relação a outros. Essa ideia foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento constitutivo, fundacional, das relações de dominação que a conquista exigia. Nessas bases, conseqüentemente, foi classificada a população da América, e mais tarde do mundo, nesse novo padrão de poder. Por outro lado, a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial (Quijano, 2005, s.p.).

Logo, consoante o supracitado, “[...] na América Latina em particular, as formas mais estendidas de controle do trabalho são não-salariais, ainda que em benefício global do capital, o que implica que as relações de exploração e de dominação têm caráter colonial” (Quijano, 2005, s.p.). Por isso, o viés negativo da globalização acarreta a ordem global a produzir um movimento forjador adversarial, o qual provoca um somatório de patologias sociais (desigualdade social, pobreza, miséria, exclusão, violência, etc.), as quais atingem, principalmente, os países subdesenvolvidos/periféricos como a América Latina.

Assim sendo, merece atenção a compreensão sobre a pobreza, como bem refere Milton Santos:

O problema da pobreza ganhou, em nossos dias, uma atualidade incontestável por duas grandes razões: em parte pela generalidade do fenômeno que atinge a todos os países, embora em particular aflija mais duramente os países subdesenvolvidos, mas também pelo fato de que a urbanização galopante que estes últimos conhecem é acompanhada pela expansão, a um ritmo igual, da expansão da pobreza, mesmo que esta se apresente



de forma particular e específica em cada país e nas diferentes cidades de um mesmo país (Santos, 2013, p. 6).

Sendo assim, a potencialização do capitalismo e dos processos de exploração no tecido social periférico conduz à construção de práticas epistemológicas de conhecimento que se assentam pela lógica da dominação e orientam a narrativa da modernidade periférica, as quais se arraigam na periferia e instituem relações hierárquicas de poder e dominação. Dessa forma, o desenvolvimento da ideia pretensamente universal de modernidade formou uma epistemologia de pensamento e de produção do conhecimento “[...] que demonstram o caráter do padrão mundial de poder: colonial/moderno, capitalista e eurocentrado. Essa perspectiva e modo concreto de produzir conhecimento se reconhecem como eurocentrismo” (Quijano, 2005, s.p.).

Nessa significação, Anibal Quijano menciona a operacionalização da colonialidade do poder em detrimento da democracia e da cidadania como dinâmica de domínio na América Latina, a qual potencializou sua estrutura de crueldade sob os corpos dos indivíduos integrantes do tecido social pluralista latino-americano (em sua maioria, índios, negros e mestiços):

1. Um limitado, mas real processo de descolonização/democratização através de revoluções radicais como no México e na Bolívia, depois das derrotas do Haiti e de Tupac Amaru. No México, o processo de descolonização do poder começou a ver-se paulatinamente limitado desde os anos 60 até entrar finalmente num período de crise no final dos anos 70. Na Bolívia a revolução foi derrotada em 1965.

2. Um limitado, mas real processo de homogeneização colonial (racial), como no Cone Sul (Chile, Uruguai, Argentina), por meio de um genocídio massivo da população aborígene. Uma variante dessa linha é a Colômbia, onde a população original foi quase exterminada durante a colônia e substituída pelos negros.

3. Uma sempre frustrada tentativa de homogeneização cultural através do genocídio cultural dos índios, negros e mestiços, como no México, Peru, Equador, Guatemala-América Central e Bolívia.

4. A imposição de uma ideologia de “democracia racial” que mascara a verdadeira discriminação e a dominação colonial dos negros, como no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. Dificilmente alguém pode reconhecer com seriedade uma verdadeira cidadania da população de origem africana nesses países, ainda que as tensões e conflitos raciais não sejam tão violentos e explícitos como na África do Sul ou no sul dos Estados Unidos (Quijano, 2005, s.p.).



Nesse ponto de análise, a incongruência presente na sociedade mundial está no estabelecimento de uma intersecção entre as patologias sociais e os déficits estruturais arraigados no tecido social periférico em decorrência dos processos forjadores. Nessa perspectiva, emerge a projeção de um cenário catastrófico eivado por estruturas sociais deficitárias e excludentes, as quais se estabelecem em conformidade com o binômio centro/periferia. Em harmonia com o supracitado, diante das transformações sociais ocasionadas pelo fenômeno da globalização e aliadas aos processos históricos de formação da América Latina, tem-se a patologia da exclusão social como uma evidência nociva à condição humana no cenário periférico latino-americano.

Portanto, a exclusão social denota que a condição humana de determinadas coletividades se encontra em situações precárias, no sentido de que tais indivíduos são totalizados pela exclusão de tal maneira que são reduzidos a meros corpos sob uma condição de invisibilidade social, ou seja, sua carga valorativa é totalmente anulada. Ademais, para os indivíduos produtos da dinâmica excludente, resta a peregrinação por espaços territoriais marginais, os quais não detém uma estrutura mínima de concretização da cidadania. Nesse escopo, tal coletividade quando passa a habitar territórios deficitários, permanece numa situação de “[...] correspondência entre suas possibilidades existenciais e o instrumental oferecido pelo padrão urbano vigente, trata de criar sua própria “cidade”, amoldando-a a sua forma de existir e sobreviver” (Kehl, 2010, p. 86).

Igualmente, o movimento excludente faz com que as vias de acesso ao Estado Social e Democrático de Direito sejam obstruídas. Nas palavras de Luis Kehl, sobre a formação da cartografia das cidades em decorrência das relações sociais interacionais entre os indivíduos:

Uma cidade, seja ela moderna ou antiga, é sempre um reflexo das relações humanas e das forças produtivas que se apresentam em dado momento. As cidades atuais são fruto de nossa sociedade altamente industrializada e mercantil, com grande predominância dos automóveis e projetada, ao menos idealmente, para maximizar a eficiência da infraestrutura e a utilização dos insumos necessários ao seu funcionamento (Kehl, 2010, p. 59).

No entanto, a existência de patologias sociais no tecido social periférico latino-americano pressupõe consequências devastadoras em diversos territórios deficitários, principalmente, sob os corpos de minorias vulneráveis que (sobre)vivem em emaranhados de



comunidades conhecidas como favelas. À vista disso, as favelas são espécies de assentamentos humanos, os quais não detêm uma estrutura capaz de proporcionar um empoderamento social aos seus habitantes, e, igualmente, onde a caracterização do entorno habitacional é a degradação. Destarte, a constituição das favelas remonta à “[...] pequenas casas amontoadas por ruas e becos sem nenhuma infraestrutura, numa combinação perversa de condições de insalubridade e vulnerabilidade social” (Kehl, 2010, p. 21).

Em função disso, segundo Mike Davis, a respeito do processo de favelização no contexto da América Latina:

Antes da Segunda Guerra Mundial, a maioria dos pobres urbanos latino-americanos moravam em casas de aluguel em bairros pobres da cidade, mas, no final da década de 1940, a industrialização para substituir importações provocou uma onda dramática de invasões de terras ociosas nos arredores da Cidade do México e de outras cidades da América Latina. Em resposta ao florescimento das favelas, as autoridades de vários países, com o apoio forte das classes médias urbanas, realizaram ataques maciços ao assentamento informal. Já que muitos dos novos imigrantes urbanos eram indígenas ou descendentes de escravos, era comum haver uma dimensão racial nessa “guerra à ocupação ilegal” (Davis, 2006, p. 63).

À vista disso, as megafavelas se formam na medida em que “[...] bairros pobres e comunidades invasoras fundem-se em cinturões contínuos de moradias informais e pobreza, em geral na periferia urbana” (Davis, 2006, p. 37). Dessa forma, as favelas abrangem “[...] formas de organização próprias e de tentativas de se criar uma consciência e uma identidade que se contraponham aos modos que a sociedade “exterior” tenta lhes impor” (Kehl, 2010, p. 29). Aliás, insta constatar que os maiores índices de cidades que se encontram em conflito com a formação das favelas estão situados em países periféricos (Kehl, 2010, p. 26).

Por conseguinte, sobre o contexto histórico do processo de formação das favelas no mundo e suas especificidades, conforme relata Luis Kehl:

Slums, favelas, barrios, shanty towns, villas-miseria, musseques, ou que nome tenham, existem no mundo inteiro, e cresceram como nunca a partir do século XIX com a expansão do colonialismo europeu e depois norte-americano, e de modo exponencial e descontrolado a partir da segunda metade do século XX, pelas mais diversas razões, mas seguindo sempre o mesmo roteiro de concentração de renda de um lado e abandono e desigualdade social de outro (Kehl, 2010, p. 23).



Posto isso, constata-se que de acordo com o crescente processo de favelização, “[...] as cidades do futuro, em vez de feitas de vidro e aço, como fora previsto por gerações anteriores de urbanistas, serão construídas em grande parte por tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira” (Davis, 2006, p. 28). Logo, é possível aludir que “em vez das cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deteriorização” (Davis, 2006, p. 29).

Por consequência, em conformidade com a experiência da modernidade periférica, o fenômeno da favelização entra em ascensão no cenário latino-americano como processo de fomento à exclusão social e violação dos Direitos Humanos. Nesse interim, “os Direitos Humanos são aqueles direitos que somente podem ser ameaçados pela própria-humanidade, mas que não podem encontrar vigor, também aqui, senão graças à própria humanidade” (Resta, 2004, p. 13). Em suma, diante do contexto conflitivo excludente latino-americano, é imprescindível pôr em análise a importância da metateoria do Direito Fraternal, no que tange aos processos de exclusão social na América Latina, os quais se tornam mais complexos nas favelas.

A metateoria do direito fraterno como método de tratamento dos conflitos originados pelo binômio inclusão/exclusão na América Latina

De acordo com a análise do tecido social latino-americano, constata-se que o fenômeno da favelização presente na América Latina é caracterizado por ser um processo de exclusão social, no sentido de que é terreno fértil para a proliferação de patologias sociais, bem como à imposição do binômio inclusão/exclusão frente às consequências da globalização. Em outras palavras, pode-se referir que a partir das situações conflitivas nas relações sociais, “a liquefação dos valores na pós-modernidade suprime a consciência da alteridade e a capacidade de se compreender o outro na sua própria pluralidade de significados e vivências” (Gimenez; Piaia, 2017, p. 90).

Portanto, em decorrência das múltiplas transformações ocorridas na Sociedade Mundial pela globalização, bem como em consonância com o binômio inclusão/exclusão, Zigmunt Bauman alude que:

A consequência da globalização do mercado financeiro e de trabalho, da modernização administrativa pelo capital, do modo de vida moderno, colaboram para os “escoadouras” humanos, excluindo os não pertencentes ao meio. [...] A vida moderna produz uma “es-



cala crescente”: a população supérflua, supranumerária e irrelevante - a grande quantidade de sobras do mercado de trabalho e o refugio da economia orientada para o mercado, acima da capacidade dos dispositivos de reciclagem (Bauman, 2007, p. 35).

Em virtude disso, tais mazelas sociais passam a atuar no tecido periférico de maneira crônica ao fazer com que a linha de comunicação que estabelece um diálogo entre a pluralidade da cartografia humana e os laços humanos de fraternidade encontre-se em iminente ruptura. Nessa banda, tal “[...] mecanismo vai em frente até que se percebe que o inimigo vencido pode ser útil: assim, deixa-se o inimigo vivo e se o reduz à escravidão” (Resta, 2004, p. 61). Entra em ascensão uma sociedade fadada ao surgimento de conflitos, sucintamente simplificados pelo complexo adversarial amigo/inimigo da humanidade. Destarte, é evidente que “a origem da composição dos conflitos entre os homens nada mais é do que a violência graças à qual vence quem possui as armas melhores e que, desse modo, aniquila o inimigo” (Resta, 2004, p. 61).

Desse modo, “é notório que a identificação do “inimigo” está sempre voltada a manutenção dos confins, territoriais e identitários” (Resta, 2004, p. 14). Ainda, “o inimigo da humanidade coloca-se apenas em favor de uma parte e nega a possibilidade da existência do todo” (Resta, 2004, p. 49). Entretanto, “o amigo da humanidade não é simplesmente o oposto do inimigo, mas é algo diverso que, graças à sua diversidade, é capaz de superar o caráter paranoico da oposição” (Resta, 2004, p. 50). Em outras palavras, o amigo da humanidade é “[...] uma parte que toma posição para o bem de todos; nos meandros das palavras, instaura-se um jogo linguístico rico de sentido que coloca em foco a difícil relação entre *parte* e *todo*, entre *particularismo* e *universalismo*” (Resta, 2004, p. 48).

Nessa perspectiva, conforme a imposição de aspectos adversariais ao binômio amigo/inimigo, tem-se a projeção de um cenário conflitivo, o qual rechaça qualquer possibilidade de reconhecimento do Outro diante da pluralidade humana, como refere Zigmunt Bauman:

[...] a uniformidade alimenta a conformidade e a outra face da conformidade é a intolerância. Numa localidade homogênea é extremamente difícil adquirir as qualidades de carácter e habilidades necessárias para lidar com a diferença humana e situações de incerteza; e na ausência dessas habilidades e qualidades é fácil temer o outro, simplesmente por ser outro – talvez bizarro e diferente (Bauman, 1999, p. 55).



Nesse âmbito, é conciso promover discussões críticas a partir do Direito Fraterno, o qual institui novas perspectivas de tratamento de conflitos “[...] relativos ao binômio inclusão/exclusão. Mais do que isso, o Direito Fraterno propõe mediação e pactuação constantes, fundamentais para uma sociedade em transformação como a nossa” (Vial, 2006, p. 132). Portanto, uma sociedade pautada na fraternidade reconhece a humanidade como lugar comum, “ao mesmo tempo em que assume a existência do inimigo, não pelo seu descarte ou colocando-o à margem, mas pelo reconhecimento de que a rivalidade existe dentro de cada um, dentro da própria humanidade” (Gimenez; Piaia, 2017, p. 93). Nesse interim, de acordo com a compreensão sobre a metateoria do Direito Fraterno desenvolvida pelo jurista italiano Eligio Resta:

[...] a fraternidade recoloca em questão a comunhão de pactos entre sujeitos concretos com as suas histórias e as suas diferenças, não com os poderes e as rendas de posições que escondem o egoísmo através da abstração (dos procedimentos neutros, do poder de definição, da escolha da relevância dos temas da decisão, da cidadania) (Resta, 2004, p. 16).

Logo, o código assimilado pelo Direito Fraterno é regido tanto pela dignidade humana, quanto “[...] pela necessidade universalista de respeito aos Direitos Humanos que vai se impondo ao egoísmo dos “lobos artificiais” ou dos poderes informais que à sua sombra governam e decidem” (Resta, 2004, p. 15/16). Dessa maneira pode-se referir que é preciso aliar a concepção de dignidade humana à de fraternidade, “[...] uma vez que a fraternidade está integrada ao reconhecimento da condição humana, de maneira que, ao praticar o ato fraterno, também se pratica um ato digno” (Resta; Jaborandy; Martini, 2017, p. 99). Porque “[...] é na humanidade que se produz a barbárie, mas é sempre apenas na humanidade que os remédios para a barbárie podem ser encontrados” (Resta; Jaborandy; Martini, 2017, p. 95).

Em adição, o culto à fraternidade a partir da “[...] cultura é transportada pela condição democrática na medida em que, ao experimentar a vivência autêntica da fraternidade, se ocupa também da dignidade, fazendo com que ela assuma aspecto dialético e plural” (Resta; Jaborandy; Martini, 2017, p. 99). Aliás, a existência coletiva fraterna pressupõe a instituição de códigos fraternos que se estabelecem com o escopo de atribuir ao tecido social da humanidade um lugar comum, ao passo que a fraternidade desconstrói o binômio inclusão/exclusão e propõe uma possibilidade de reconhecimento do Outro como integrante do lugar comum, ou seja, da humanidade (Resta, 2004, p. 13).



Dessa forma, no que concerne a forma de concretização da fraternidade como possibilidade heurística de tratamento dos conflitos existentes nas estruturas sociais:

A fraternidade encaminha-se, portanto, para a realização de um processo mediador construtivo da interação comunicativa, agindo no enfrentamento dos conflitos sociais e culturais. De modo geral, a autenticidade da razão fraterna vem a partir da consciência individual e coletiva como condição essencial para a aplicação da dignidade humana. De fato, a dignidade exige a autenticidade do sujeito que conhece e reconhece a relação com o outro e, nessa condição, apreende o sistema das tradições jurídicas e políticas que permeiam as estruturas sociais (Resta; Jaborandy; Martini, 2017, p. 100).

Por todo o exposto, tem-se a premissa de que a fraternidade quando reconhecida no tecido social periférico das favelas latino-americanas, representa a assimilação às múltiplas necessidades humanas porque rompe com o binômio inclusão/exclusão. Contudo, a metateoria do Direito Fraternal surge como possibilidade heurística de (re)significação do tecido periférico das favelas da América Latina em forma de concretização da cidadania e promoção de diálogos emancipadores, os quais proporcionem alternativas que desobstruam o acesso ao Estado Social e Democrático de Direito, no sentido de potencializar uma teoria da Justiça Social que reconheça tanto as especificidades do território das favelas na América Latina quanto a cartografia humana integrante do tecido plural periférico.

Conclusão

À guisa de conclusão, as favelas na modernidade periférica latino-americana se caracterizam por ser um espaço territorial que sedimenta uma pluralidade de disfuncionalidades socioestruturais de ordem patológica. Nesse sentido, os indivíduos integrantes do espaço excludente em questão não ostentam o status de cidadãos, no sentido de não possuírem significação, ao passo que são vistos apenas como corpos que habitam em emaranhados de comunidades. Portanto, a patologia da exclusão social nas favelas da América Latina se converte em processos que violam tanto os Direitos Humanos, quanto impossibilitam a concretização da cidadania. Destarte, é necessário apostar em uma possibilidade heurística de tratamento de conflitos que seja capaz de reconhecer a complexidade existente na modernidade periférica da América Latina.

Sendo assim, a metateoria do Direito Fraternal emerge como teoria de Justiça Social quando rompe com o conflito originado pela intersecção entre patologias sociais e periferia, de modo que empreende um movimento emancipatório e potencial transformador



de reconstrução das vias de acesso à cidadania nos ambientes degradados pelas mazelas da exclusão social. Em suma, o Direito Fraternal é concebido a partir de um pacto que reconhece a humanidade como lugar comum, logo, a fraternidade se perfectibiliza como uma possibilidade heurística de tratamento de conflitos perante a Moderna Sociedade Mundial. Nesse interim, constata-se que o tecido patológico das favelas latino-americanas pode ser (res)significado a partir do Direito Fraternal como forma de concretização dos Direitos Humanos e realização da cidadania.

Notas

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, campus Santo Ângelo. Bolsista CAPES/TAXA. Pós-graduanda em Filosofia na Contemporaneidade pela URI-SA. Membro dos grupos de pesquisa: “Conflito, Direitos Humanos e Cidadania” e “Tutela dos Direitos e sua efetividade”, ambos cadastrados no CNPQ e vinculados ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Mestrado e Doutorado da URI; Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, Brasil; e-mail: gabriellescoladutra@gmail.com.

² Pós-doutora pela UniRITTER Laureate International Universities. Doutora em Direito e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito stricto sensu – Mestrado e Doutorado, e Graduação em Direito, todos da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – URI, campus Santo Ângelo. Coordenadora do Curso de Graduação em Direito da URI. Líder do Grupo de Pesquisa: “Conflito, Direitos Humanos e Cidadania, cadastrado no CNPQ. Advogada. Atua no estudo do Crime, Violência, Conflito e Formas de Tratamento de Conflitos – conciliação, mediação, arbitragem e justiça restaurativa. Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: charliseq@santoangelo.uri.br.

³ Nas palavras de Edgar Morin, pode-se compreender “a um primeiro olhar, a complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido junto) de constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. Num segundo momento, a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico. Mas então a complexidade se apresenta com os traços inquietantes do emaranhado, do inextricável, da desordem, da ambiguidade, da incerteza...” (Morin, 2015, p. 13).



⁴ O sociólogo britânico Anthony Giddens desenvolve a compreensão de que a sociedade atual se dinamiza num período de modernidade tardia e reflexiva de acordo com a sua obra: “As consequências da modernidade” (Giddens, 1991).

Referências

- Bauman, Z. (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Z. (2007). *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Davis, M. (2006). *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo.
- Dupas, G. (2011). *Ética e poder na sociedade da informação: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso*. 3 ed. São Paulo: Editora Unesp.
- Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP.
- Giddens, A. (2000). *Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro.
- Gimenez, C.P.C. & Piaia, T.C. (2017). O tratamento dos novos conflitos da Pós-modernidade pelo Direito Fraternal: Crises, Migrações e Insurgências. In: *Revista Novos Estudos Jurídicos*. V. 22. Nº 1. Disponível em: <https://bit.ly/3nEBXXz> Acesso em: 28 ago. 2019.
- Kehl, L. (2010). *Breve história das favelas*. São Paulo: Claridade.
- Martini, S., Machado Jaborandy, C.C., Resta, E. 2017. Direito e fraternidade: a dignidade humana como fundamento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 92-103, dez. Disponível em: <https://bit.ly/33U3hZU> Acesso em: 28 ago. 2019.
- Martuccelli, D. (1999). *Sociologia da modernidade*. Paris: Gallimard.
- Morin, E. (2015). *Introdução ao Pensamento Complexo*. 5 ed. Porto Alegre: Sulina.
- Quijano, A. (2005). Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires. Disponível em: <https://bit.ly/3jTg5VT> Acesso em: 26 ago. 2019.
- Resta, E. (2004). *O Direito Fraternal*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Resta, E. Jaborandy, C.C.M., Martini, S.R. (2017). *Direito e Fraternidade: A dignidade humana como fundamento*. In: *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul. V. 3. Nº 53. P. 92-103. Set-dez. Disponível em: <https://bit.ly/3nNaYZE> Acesso em: 30 ago. 2019.
- Rocha, L.S. Observações sobre a observação Luhmanniana. In: Rocha, L.S., King, M., Schwartz, G. (Orgs.). (2009). *A verdade sobre a autopoiese no direito*. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora.



Santos, M. *Pobreza Urbana*. (2013). 3 ed. 1 rempr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

Santos, M. (2015). *Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal*. 24 ed. Rio de Janeiro: Record.

Vial, S.R.M. (2006). Direito Fraternal na Sociedade Cosmopolita. *RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v. 1, n. 46, p. 119-134, jul./dez. Disponível em: <https://bit.ly/3iUPy9B> Acesso em: 28 ago. 2019.



O cárcere e a reprodução da desigualdade: Trajetórias de mulheres egressas do sistema prisional brasileiro¹.

Sintia Soares Helpes²

Paulo César Pontes Fraga³

Resumo

O agigantamento do Estado Punitivista, que vêm ocorrendo nas últimas décadas, tem um papel central no estágio do capitalismo neoliberal. A fim de preencher as lacunas geradas pela ausência de políticas públicas, realiza-se uma política de encarceramento em massa direcionada às pessoas com maior vulnerabilidade social. As mulheres pobres e negras são alvo fácil de serem criminalizadas. A fim de compreendermos os efeitos do aprisionamento na vida das egressas, realizamos entrevistas de histórias de vida com 10 ex-presidiárias. Em todas as histórias de vida analisadas, o cotidiano é permeado pela necessidade de criação de estratégias de encobrimento das características estigmatizadas, ou seja, encobrimento do envolvimento com o crime e da passagem pela prisão. A posição de desacreditável perante a sociedade, faz com que estas mulheres retornem ao mercado de trabalho em circunstâncias ainda menos competitivas do que antes do aprisionamento, dificultando suas possibilidades de superarem a condição de precariado. A luta cotidiana pela sobrevivência fora das atividades ilícitas é feita sem o auxílio de políticas públicas de reabilitação, como se este processo fosse responsabilidade unicamente individual e não parte da agenda governamental de prevenção à criminalidade. O fato de ser mulher, em uma sociedade patriarcal, marcou cada uma das trajetórias narradas, seja pela violência sofrida antes, durante e depois do cárcere, pela responsabilização exclusiva em relação aos filhos ou pela solidão vivida na prisão. Considerando que o cárcere é um instrumento de reprodução da desigualdade, apresentamos, neste trabalho, a urgência da aplicação de políticas de desencarceramento.

Palavras chave

Cárcere; Desigualdade; Mulheres egressas; Sistema prisional brasileiro.

Introdução

O Brasil é hoje o terceiro país que mais aprisiona pessoas, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Percebemos, no país, um aumento alarmante no número de presidiários nas últimas décadas. No ano 2000, por exemplo, existiam 579.781 pessoas encarceradas. Em 2016 este número salta para 726.712. Chama especial atenção



o aumento alarmante do encarceramento feminino. Em 2000, existiam, no Brasil, 5.600 mulheres presas, já em 2016 temos 42.400. A taxa de encarceramento feminino (calculada a cada 100 mil mulheres) saltou de 6,5 para 40,6 em 16 anos. Grande parte das mulheres aprisionadas no Brasil, 74%, são acusadas de tráfico de drogas.

Após cumprirem suas penas, estas mulheres, que na maioria das vezes são pobres e não-brancas, precisam retomar suas vidas, voltando para suas famílias, filhos e para o mercado de trabalho. Neste artigo conheceremos 10 destas mulheres e suas trajetórias antes, durante e depois do cárcere.

Metodologia

O presente artigo é baseado na Tese de Doutorado “Depois das Grades: Trajetórias de Mulheres Egressas do Sistema Prisional”, onde são realizadas entrevistas de histórias de vida com dez mulheres egressas do sistema penitenciário, tendo como foco identificar o processo de exploração do trabalho em suas vidas antes, durante e depois da prisão.

A metodologia de entrevistas de histórias de vida, implica em solicitar às participantes uma narrativa sobre suas vidas, gravada mediante autorização, abordando diversos aspectos que, por algum motivo, tenham permanecido em suas memórias. Trata-se de um método que exige certo grau de sensibilidade por parte do pesquisador na interlocução com os entrevistados, pois não se trata de um questionário com perguntas rígidas, mas, ao mesmo tempo, é importante que a entrevista seja conduzida aos assuntos investigados na pesquisa.

Para a realização das entrevistas de histórias de vida, foi feito uso da amostragem em bola de neve. Ao utilizarmos a técnica, partimos do que chamamos de “sementes”, que são informantes-chaves. Espera-se que estas pessoas indiquem outras que possuam as características buscadas pela pesquisa. Uma vez em contato com os indicados, o pesquisador solicita novas indicações e, assim, sucessivamente, até que o(a) pesquisador(a) entenda não se fazer mais necessária a expansão da rede. Isso acontece, normalmente, quando os informantes não trazem mais situações novas ou quando a rede se esgota. Dessa forma, através de uma ou de algumas pessoas, o(a) pesquisador(a) vai desbravando uma rede de referências. Assim, os resultados encontrados não podem ser considerados probabilísticos, no entanto podem dizer muito sobre o grupo. Além disso, é uma amostragem ideal para ser utilizadas em grupos de difícil alcance, como no caso das entrevistadas em questão.



“Quem vai confiar numa mulher que já foi presa?”: Analisando as entrevistas

Fernanda

Fernanda foi a primeira entrevistada nesta pesquisa. Trata-se de uma mulher negra, com 31 anos, 6 filhos, ex-usuária de *crack* e que interrompeu os estudos no sétimo ano. Sua primeira e única prisão aconteceu em uma destas noites em que estava na rua sob o efeito do *crack*. Fernanda, apesar de ser usuária, foi presa como traficante.

Fernanda foi julgada 10 meses depois de sua prisão e mesmo sendo ré primária e tendo o dono da boca de fumo da qual ela era cliente afirmado que ela era apenas usuária, foi condenada à dois anos e dez meses de prisão nos crimes de tráfico, associação para o tráfico e aliciamento de menor. Durante sua prisão passou por sucessivas crises de abstinência, visto que era dependente química, mas não recebeu tratamento adequado. Além disto, muitas traficantes, sabendo da sua condição de usuária, tentaram aliciá-la para realizar serviços no tráfico quando fosse liberta. A Lei 11.343/2006 abre espaço para muitos usuários serem presos como traficantes, a depender das subjetividades dos julgadores, como aconteceu com Fernanda. Retomando a história de vida de Fernanda:

Desde que recebeu seu alvará de soltura em 2014, ela busca se inserir no mercado de trabalho... Na ocasião da entrevista sua bebê mais nova tinha quatro meses e Fernanda buscava casas para trabalhar como diarista. Tinha apenas uma cliente fixa e sentia muito medo de que ela soubesse sobre seu passado de presidiária. “*Quem vai confiar numa mulher que já foi presa?*” foi a pergunta que ela fez ao falar sobre seu medo em ser descoberta.

Alice

Na ocasião da entrevista Alice tinha 34 anos e três filhas. Interrompeu os estudos durante a primeira gravidez, aos 15 anos. Até então havia sido presa três vezes, sendo a primeira por tráfico de drogas, a segunda por furto e a terceira por roubo,

Após sair da prisão pela terceira vez, Alice conseguiu emprego em uma conservadora. Ela limpava prédios junto com outras mulheres e recebia um salário mínimo. Ficou neste emprego por quase um ano e, na ocasião da entrevista, trabalhava como garçomete em um restaurante e bar. Alice demonstrou, durante toda a entrevista, muito orgulho de seu trabalho e, também, muita felicidade em poder cuidar da neta, como forma de compensação do cuidado que não pôde dar às filhas devidos aos anos em que esteve presa. O trabalho no bar do shopping é menos precarizado do que seus empregos anteriores, a possibilita ter carteira assinada e direitos trabalhistas, ainda que o salário seja um pouco



maior do que o mínimo. A entrevistada conta que precisa tomar muito cuidado para que seus colegas e chefes não descubram seu passado de ex-presidiária, pois acredita que isso poderia colocar a perder o seu emprego. Alguns agentes penitenciários frequentam o bar e estes momentos são sempre repletos de tensão para ela.

Alice afirmou que o único plano que fez para sua vida durante sua última prisão foi nunca mais ser presa. Saiu da entrevista otimista, pois pela primeira vez uma entrevistada demonstrava entusiasmo com seu presente e seu futuro. Porém, otimismo alcançado pela entrevista com Alice não durou mais de uma semana. Em uma entrevista com outra ex-detenta, por ela indicada, fui informada de que Alice havia sido presa pela quarta vez, sete dias após nossa entrevista. Ao descobrir o caso da filha mais velha, mãe de sua neta, com um homem casado, iniciou-se uma discussão entre as duas, terminando em uma briga física, envolvendo Alice, a filha mais velha e a mãe de Alice, que entrou para apartar a confusão. Ao ser acionada, a polícia levou as três para a delegacia, sendo a filha e a mãe de Alice liberadas imediatamente. Alice foi encaminhada para a penitenciária e enquadrada na Lei Maria da Penha. Na audiência de custódia, ouviu do juiz que não poderia ser liberada, e a prisão seria mantida, não pela briga na qual ela se envolveu, mas em função da vida pregressa da mesma, na qual constam três prisões. E assim foi feito. Até a escrita deste trabalho, Alice já se encontrava há um mês na penitenciária, aguardando julgamento. Pelas informações obtidas através de outras ex-presidiárias, ela não sabia dizer como ficaria sua situação no trabalho e ainda não tinha decidido se contaria sobre a prisão ou não.

Claudia

Claudia é uma mulher branca, com 26 anos e mãe de 1 filho. Conta que seu irmão adolescente estava envolvido com o tráfico de drogas, vendendo maconha para um traficante da rua onde moravam. Quando a polícia chegou no portão da casa da sua mãe, a mesma entrada da casa de Claudia, pediu para entrar e encontrou meio quilo de maconha nas coisas do irmão. Foram levados à delegacia ela, a mãe, o irmão e o traficante para o qual o irmão trabalhava. Os policiais exigiram que alguém maior de idade residente na casa assumisse a posse das drogas. Dessa forma, para evitar que a acusação da posse da maconha pudesse cair sobre sua mãe, Claudia viu-se na necessidade de assumir o crime, que, de acordo com ela, não cometera. Na mesma operação o traficante para o qual seu irmão trabalhava também foi apreendido, porém, foi liberado do camburão antes mesmo de chegar na delegacia, depois de uma conversa entre eles e os policiais, na qual Claudia afirma ter acontecido suborno.



Assim Claudia foi presa em junho de 2013. Foi condenada à pena privativa de liberdade por nove anos e quatro meses em primeira instância por tráfico, associação para o tráfico e corrupção de menores. Recorreu à segunda instância e teve a pena reduzida para um ano e 11 meses de serviços comunitários. Quando a sentença final foi dada, ela já se encontrava na penitenciária há um ano e dez meses, restando apenas um mês para ser cumprido com serviços comunitários. Chama a atenção aqui, e em outros casos, a grande diferença entre as sentenças, que, neste caso, ultrapassa sete anos de prisão. De acordo com o julgamento realizado em segunda instância, Claudia não deveria sequer ter ficado presa, não deveria ter passado quase dois anos dentro da penitenciária, como aconteceu. Situações assim, em que a pessoa é presa provisoriamente e depois de meses ou anos é absolvida ou condenada à penas alternativas, são recorrentes.

Desde que recebeu seu alvará de soltura, em 2014, Claudia passou por diversos trabalhos precarizados: seu primeiro emprego pós-prisão foi para uma terceirizada que servia lanches em empresa de telemarketing, onde o salário atrasava por meses. Depois conseguiu um contrato de 4 meses como auxiliar de serviços gerais em uma creche. Em seguida passou a trabalhar, também com serviços gerais, em uma escola infantil, sendo este o emprego com melhores condições trabalhistas e também o que ela mais se identificou. Porém acredita ter sido demitida devido ao fato de sua condição de ex-presidiária ter chegado aos ouvidos do proprietário da escola. Alguns meses depois passou a vender chip de uma empresa telefônica nas ruas da cidade e teve seu contrato encerrado em dezembro de 2017. A entrevista aconteceu em julho de 2018 e, até então, ela não havia conseguido nenhum emprego fixo no ano, tendo sobrevivido através de “bicos”: garçoneiro, manicure, faxina. Afirmou que para realizar seus planos de vida (cursar uma faculdade, cuidar bem de seu filho) primeiro precisa de um emprego fixo, no qual a instabilidade e o medo do desemprego sejam uma ameaça permanente.

Marta

Marta é filha de uma conhecida traficante de drogas na cidade. Foram presas no mesmo dia: Marta; a irmã, Fabiana; e a mãe, Maria Mariana. Os dois irmãos já se encontravam presos em outra unidade na ocasião.



A entrevistada conta com muita emoção como a relação com sua mãe e seu pai se repetiu na vida de suas filhas: durante toda sua infância e adolescência a relação com a mãe era sempre interrompida devido às suas prisões. Da mesma forma, também não pode acompanhar todo o crescimento das suas duas filhas, já que foi privada de liberdade 4 vezes. Além disso, não conheceu seu pai, que foi assassinado antes de seu nascimento. Da mesma forma, suas filhas também não tiveram contato com os pais: um deles foi assassinado ainda quando Marta estava grávida e o outro foi assassinado quando sua filha ainda era bebê. Os dois namorados de Marta eram negros, assim como o pai da entrevistada, ela própria, sua mãe e seus irmãos. Pesquisas apontam serem os negros as principais vítimas da violência no Brasil. O Atlas da Violência (2018) mostrou que os negros foram vítimas em 71% dos casos de homicídios no país entre os anos de 2005 e 2015. Se o número de assassinatos de pessoas brancas diminuiu em 12%, o número de assassinatos de pessoas negras aumentou em 18% nesse intervalo de dez anos. De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA em 2013, a expectativa de vida do negro no Brasil é de 71,7 anos, enquanto a média de vida do brasileiro é de 73,5 anos. A mesma pesquisa mostra que as chances de um jovem negro ser assassinado é 3,7 vezes maior do que de um jovem branco (IPEA, 2013). Além disso, em todas as unidades federativas do Brasil, a taxa de homicídios é maior entre os negros, se comparado aos brancos.

Na sua quarta prisão, permaneceu reclusa por 5 anos. Agora, em liberdade, busca reestabelecer os laços com as filhas, que haviam ficado sob os cuidados das avós. Através do CRASS do seu bairro foi encaminhada para uma entrevista de emprego, mas não obteve êxito. Está vivendo de ajuda de conhecidos.

Simone

Simone é uma mulher lésbica, tem 53 anos e já passou por diversas prisões. Já a havíamos entrevistado em 2013, em outra pesquisa, que investigava a participação das mulheres no tráfico de drogas. Na primeira entrevista, Simone apresentava esperança de reconstruir sua vida quando saísse da penitenciária; Porém na segunda, estando em liberdade há dois anos, apresentava desânimo e desesperança, além de uma fala confusa, com pouca articulação entre os fatos, tendo dificuldades em responder às perguntas com frases que não fossem queixas em relação à sua vida e às pessoas com as quais convive.



A história familiar da entrevistada é bastante dolorosa. Ao começar a se relacionar com seu pai, a mãe, com apenas 13 anos à época, foi mantida em cárcere privado por ele até os 18 anos, quando ficou grávida de Simone. Ainda na gravidez, a mãe fugiu para uma cidade vizinha e mantinha-se através da prostituição. Assim, Simone viveu até pouco mais de um ano de idade no quarto onde a mãe se prostituía. Foi retirada do local por uma tia, que foi atrás da irmã e encontrou a menina suja de fezes, sem saber andar e falar direito, devido à falta de cuidado.

Simone narra uma série de episódios de violência e homofobia que sofreu por parte de seus pais, até que, aos 15 anos, fugiu de casa e passou a viver com uma garota de programa em outra cidade.

Já viveu em várias cidades, inclusive em outros países, como Paraguai e Uruguai, onde aprendeu a produzir *crack*. Em uma dessas viagens, foi pega no estado do Mato Grosso, onde foi presa e transferida para o CERESP, um presídio em Juiz de Fora. Depois deste episódio, já ficou privada de liberdade diversas vezes. Não sabe exatamente quantas vezes já foi presa, mas acredita ter sido em torno de 10. Sabe que suas sentenças, se somadas, chegam a alcançar 27 anos de pena.

Na primeira entrevista, Simone fazia planos de retomar os estudos, cursar o ensino médio e um curso superior de Direito. Outra meta que tinha era retomar sua relação com seu filho, viver bem ao lado dele. Porém, depois de dois anos em liberdade, a desolação tomava conta de Simone: Seu filho estava envolvido com o tráfico, pressionando-a para ajudá-lo com as vendas, além de tentar se apropriar da casa que ela construiu. Tentou se estabelecer em alguns empregos, porém nenhum deles durou mais do que alguns meses e hoje busca o benefício LOAS. Desenvolveu uma série de transtornos psiquiátricos: tem pavor de sair de casa, pensa que pode ser presa a qualquer momento, durante à noite tem insônia e delírios, nos quais escuta constantemente os barulhos típicos do cárcere, tais como, correntes, cadeados, rangidos de portões.

Lana

Lana é mulher negra, com 47 anos e 3 filhos. Até os 35 anos, Lana sempre havia sobrevivido através de trabalhos precarizados, porém lícitos. A entrada tardia no tráfico de drogas deu-se no intuito de tentar livrar o irmão de uma dívida de 3.500 reais que ele não podia pagar e, por isso, estava sendo ameaçado de morte na prisão.



Lana conta ter se sentido pressionada a ajudar o irmão a livrar-se da dívida. Ela conhecia o traficante para o qual o irmão trabalhava e conhecia, também, um grande grupo de pessoas que trabalhava para ele. Aceitou a proposta feita pelo traficante – que, na época, já estava preso, comandando sua equipe de dentro da penitenciária, de receber as encomendas que chegavam por uma transportadora. Ela recebeu um documento falso, com o nome ao qual as encomendas eram endereçadas. Seu envolvimento com o crime durou poucos meses. A polícia já investigava o grupo, e ela foi pega logo após receber uma encomenda. Seu processo envolvia, além dela, mais 13 pessoas. Algumas semanas depois, mais oito pessoas do mesmo grupo foram presas. Lana conta não ter delatado ninguém e foi condenada a 17 anos de sentença pelos crimes de tráfico de entorpecentes, associação para o tráfico e falsidade ideológica. Segundo ela, fez parte do combinado com o traficante, no entanto não terminou o serviço, uma vez que foi presa antes. A vida de seu irmão foi poupada, mas ele ainda foi agredido e continuou com a dívida. Lana diz: *“Ele (o traficante) perguntou se eu queria fazer isso que morria a dívida dele (do irmão). Eu seria mula, né. Eu fui uma mula. Só que eu fui, peguei e não morreu a dívida. No CERESP quebraram os dois braços dele (do irmão)”* (Lana, 48 anos, 2ª entrevista).

Diferentemente da maioria das entrevistadas, Lana demonstrava esperança com sua vida fora da penitenciária, como pude perceber na segunda entrevista. Uma vez fora do cárcere, ela conseguiu um emprego imediatamente que, somado ao pecúlio do período em que trabalhou na penitenciária, possibilitou que ela conseguisse seguir sua vida de forma lícita, recusando as dezenas de propostas que recebia de vários traficantes. Prestou o ENEM e através da intermediação de um promotor de justiça, que leciona em uma faculdade privada de Direito, conseguiu acesso à uma bolsa integral no curso que sempre sonhou. Vale ressaltar que nem o emprego, nem a bolsa foram alcançados por intermédio de políticas públicas para egressos do sistema

Lana estuda no turno da manhã e, durante a noite, trabalha como cozinheira em uma churrascaria da cidade. Recebe um salário mínimo e possui carteira assinada. Já está empregada há um ano, mas ainda sente receio de que os chefes descubram seu envolvimento passado com o tráfico e sua condição de ex-presidiária.

Fran



Fran é uma jovem de 32 anos e tem 3 filhos, os quais criou sozinha. Fran também foi entrevistada por mim em duas situações diferentes: na pesquisa sobre participação no tráfico de drogas em 2013 e na pesquisa sobre a egressa do sistema penitenciário, em 2018.

Até os 6 anos, Fran morava com a mãe em uma cidade do interior de Minas Gérias. Quando a mãe se casou novamente, passou a residir com o pai no Rio de Janeiro. Aos 11, voltou para a casa materna. Na adolescência, foi alvo de diversas tentativas de abuso sexual do padrasto, até o dia em que resolveu sair de casa.

Porém, sua vida não foi menos difícil ao sair da casa da mãe. Almejando fugir de seu algoz, Fran, com apenas 15 anos, passou a morar com um rapaz 12 anos mais velho, que a agredia cotidianamente, inclusive durante a gravidez. Assim, com 18 anos, fugiu com o bebê para a casa da avó em Juiz de Fora. O ex-namorado continuava telefonando e procurando saber onde ela estava. Soube que alguns meses depois ele foi assassinado na frente da casa da mãe dos outros filhos dele, no Rio de Janeiro. Fran conta que só depois disso teve paz. Em Juiz de Fora engravidou do seu segundo filho e passou a viver sozinha com as duas crianças. Os filhos ficavam na creche, e ela passou a trabalhar em um mercado. Conta que o dinheiro não era suficiente para manter a família e começou a pegar pequenas quantidades de droga para vender. Aos poucos, foi aumentando e passou a ter uma boca de fumo na própria casa. Interessante que Fran não parou de trabalhar para traficar. Ela trabalhava durante o dia no mercado e vendia drogas à noite, quando pagava uma moça para cuidar das crianças.

Após oito anos envolvida com a franja do tráfico, Fran foi presa. Ela conta que organizou uma festa na própria casa, pois era seu aniversário. Durante a madrugada, quando os convidados já haviam se retirado, e dormiam apenas ela e o namorado – neste dia as crianças ficaram na casa da mulher que trabalhava com ela, a polícia chegou. Não havia droga na residência, porque ela havia deixado na casa de outra colega. A única substância encontrada foi um cigarro de maconha do namorado para uso pessoal. Porém, os policiais já sabiam de sua atividade ilícita e forjaram cocaína em cima do armário do quarto. Conta que os policiais chamaram duas pessoas na rua para serem testemunhas, mostraram a droga que eles mesmos colocaram e levaram Fran e o namorado para a delegacia.

Conta que entrou para o tráfico movida pelo desejo de proporcionar uma vida melhor para seus filhos, mas, ao mesmo tempo, arrepende-se da atividade pois, durante 5 anos



de prisão, só viu os filhos duas vezes. Hoje ela tenta reconstruir sua vida ao lado dos filhos, do novo namorado que é agente penitenciário, o qual ela conheceu durante sua prisão e faz salgados de festas para vender. Conta que ainda tem poucos clientes, mas que prefere esta atividade do que ter buscar emprego e precisar passar pela “humilhação de pedirem um nada-consta”.

Anita

Também entrevistei Anita em 2013 e em 2018. É uma jovem de 36 anos considerada muito bonita, tem um filho e, durante a prisão, sempre teve um comportamento considerado exemplar pelas agentes penitenciárias e pelas demais presas. Conta que seu envolvimento com o tráfico se deu a partir de uma relação amorosa com um traficante da cidade.

Quando o namorado foi preso, ela passou a visitá-lo e começou a ser pressionada para ajudá-lo na movimentação financeira dos negócios ilícitos. Ele continuou o tráfico mesmo estando preso, e havia um grupo de pessoas trabalhando para ele do lado de fora da prisão. Dessa forma, alguns meses depois de começar a fazer os favores pedidos pelo namorado, ela foi presa. A polícia civil já estava investigando o caso, e ela foi pega junto a outras pessoas que trabalhavam para o namorado. O que chama a atenção no seu julgamento foi o tempo de condenação a ela direcionado. Anita recebeu o mesmo tempo de condenação do namorado, 16 anos. Ele abastecia vários pontos de drogas em diversas cidades há anos, tendo cerca de 20 pessoas trabalhando sob seu comando. Ela ocupou-se das finanças por alguns meses, durante a prisão dele. Mesmo ele tendo assumido a chefia da quadrilha, eles tiveram a mesma sentença.

Pelo exemplo citado e outros motivos, Borges (2018) afirma que o sistema de justiça criminal possui um viés classista, racista e, também, sexista. Classista e racista uma vez que pune principalmente pessoas pobres e negras. Sexista porque, com a política de encarceramento em massa no suposto combate às drogas, as mulheres, muitas vezes, são presas no lugar dos companheiros, dos irmãos ou de outros homens. No caso de Anita, houve, de fato, participação no tráfico, porém não no mesmo grau do namorado. No entanto, a distinção entre as penas não foi feita.

No caso das mulheres é muito comum o relato de buscas e apreensões, invasões, sem mandados de busca, em seus domicílios, tortura e humilhação para obter informações que sequer elas têm conhecimento; relatos de prisão pela proximidade com algum familiar envolvido com o tráfico; prisões quando transportando pequenas quantidades, sendo



que muitas são intimidadas a fazer isso. A imensa maioria dessas mulheres é ré primária, ou seja, jamais teve passagem pelos registros policiais e, quando estabelecem algum tipo de relação com o tráfico, este processo se dá na base da cadeia econômica do tráfico, ao que conclui a pesquisadora e advogada Luciana Boiteux, que suas prisões não têm nenhum impacto na dinâmica e funcionamento da economia das drogas (BORGES, 2018, p. 103-104).

Condenada a 16 anos de punição, Anita cumpriu nove anos na penitenciária. Viveu na cadeia dos 23 aos 32 anos de idade, saindo apenas para as saídas temporárias e para trabalhar na Demlurb, depois de alcançar o regime semiaberto. Uma vez no regime aberto, cumpriu mais dois anos em prisão domiciliar. O tempo de trabalho lhe permitiu remissão da pena restante.

Trabalhou na penitenciária durante todo o período em que esteve presa, tendo passado pela faxina, pela fábrica de meias e pela Demlurb. Como disse na entrevista, a dedicação ao trabalho foi uma forma encontrada por ela para não se envolver nos conflitos cotidianos do cárcere, além de conseguir acumular o pecúlio e remir a pena, que era muito longa. Ainda quando estava presa, fez o ENEM e conseguiu se matricular em uma faculdade privada no curso de pedagogia. Durante seu último ano na prisão, passava todo o dia trabalhando na Demlurb, chegava na penitenciária, tomava banho e saía para a faculdade, regressando por volta das 23 horas.

De fato, Anita foi uma das poucas entrevistadas que vêm conseguindo trilhar, fora do cárcere, a trajetória planejada dentro dele. Saindo da penitenciária, foi morar com a tia. Seu filho foi morar com elas e, Anita, mais uma vez, numa história diferente da maioria, afirmou que a relação entre eles é de muita cumplicidade. Anita sabe que o tempo perdido não se recupera, mas tem ficado feliz com o que alcançou desde a saída da prisão. Está fazendo estágio na área de pedagogia e, apesar de ser pouco remunerado, sente esperança quanto à possibilidade de conseguir trabalhar na área. Recebe apoio financeiro da sua tia e da família paterna de seu filho.

Luana

Aos 40 anos, Luana tem 3 filhos, sendo o primeiro deles, fruto de um estupro que aconteceu quando tinha 14 anos de idade. Foi espancada pelo seu pai durante toda a infância e adolescência, quando fugiu de casa.

Luana era usuária de *crack* e foi presa uma única vez. Conta que havia combinado com um homem de fazer um programa com ele a troco de droga, porém, depois que usou a



droga se negou a fazer o programa. Este homem a agrediu e tentou estupra-la. Quando outro homem interviu em sua defesa, o agressor foi até a polícia e acusou de furto. Mesmo sendo ré-primária, foi condenada à três anos de prisão e não teve sua punição convertida em pena alternativa.

Depois da prisão passou por um emprego como cozinheira e foi demitida quando o dono do restaurante soube que era ex-usuária de drogas e ex-presidiária. Hoje apresenta um quadro de diversos problemas psiquiátricos.

Ana Paula

Ana Paula tem 35 anos e 6 filhos. Foi presa por falsidade ideológica quando utilizou uma carteira de identidade encontrada na rua para comprar um carrinho de bebê se fosse outra pessoa. Mesmo sendo ré-primária foi condenada a 4 anos e 10 meses de prisão.

Enquanto esteve presa, seus filhos foram criados por parentes, sendo que uma das meninas foi estuprada pelo próprio tio, o que gerou traumas inarráveis para ela e sua filha. Desde que saiu da prisão não conseguiu retomar sua família. Duas de suas filhas vivem em um abrigo, Ana Paula possui um quadro de depressão grave e encontra-se desempregada.

Considerações finais

As entrevistadas correspondiam ao perfil das mulheres aprisionadas no país: eram de famílias pobres, com baixa escolaridade (apenas três possuíam ensino médio) e haviam praticado crime de baixo potencial ofensivo. Algumas delas possuíam os requisitos necessários para cumprirem pena alternativa, pois eram rés primárias e foram condenadas a menos de quatro anos de punição, porém, ainda assim, foram privadas de liberdade. Tiveram aquelas, também, que eram usuárias de drogas e foram condenadas por tráfico. Aquelas que, de fato, estavam envolvidas com o tráfico, ocupavam os postos mais baixos da atividade; foram condenadas, porém, a longas penas, equivalentes, inclusive, a de seus chefes. Levando em consideração que esta é a realidade de grande parte das pessoas encarceradas, diversos pesquisadores têm chamado a atenção para a necessidade de políticas de desencarceramento, tais como a adoção de penas alternativas, o uso da prisão provisória como exceção e não como regra, o indulto natalino e repensarmos as políticas proibicionistas em relação às drogas.



Em todos os casos, as entrevistadas criavam técnicas cotidianas na tentativa de acobertar a passagem pela prisão e o envolvimento com o crime, ou seja, acobertar o estigma que carregavam. Como ser ex-presidiária não é uma característica imediatamente perceptível, estas mulheres encontravam-se na condição de “desacreditáveis”. Uma vez o estigma sendo descoberto, elas passariam a ser “desacreditadas” (Goffman, 1982). Assim, ao procurar emprego, ficavam atentas se o estabelecimento exigia ou não o nada consta. A maioria delas descartava a possibilidade de tentar trabalhar nos locais em que o nada consta era solicitado. Apenas uma entrevistada resolveu driblar a regra e entregou o documento errado duas vezes, fato não percebido pelos empregadores. Uma vez acobertado o estigma na contratação, ele permanece assombrando o cotidiano no trabalho. Sentem receio de serem reconhecidas por clientes e que a informação chegue até aos ouvidos dos seus chefes. A angústia em torno do estigma aumenta quando, por exemplo, o local em que elas trabalham é frequentado por agentes penitenciários ou, ainda, por outras pessoas conhecedoras de sua condição. Algumas delas atribuem a demissão sofrida à possibilidade de terem sido descobertas pela chefia. Aquelas que trabalham com serviços domésticos, como as diaristas, por exemplo, sentem que, uma vez descobertas, não teriam mais a confiança necessária para entrar nas casas e fazer seu trabalho.

Além de acobertar o estigma no local do trabalho, algumas ainda o fazem nas relações afetivas e familiares. Uma entrevistada, por exemplo, reside na casa da sogra, e nenhum familiar do marido sabe da passagem dela pela prisão. Isso a coloca em situações constrangedoras, como quando surge algum assunto sobre penitenciárias e a sogra afirma: “*se matassem todos os presos, seria melhor*”. Outras, ainda narram episódio em que os filhos, pais, namorados e maridos, diante situações conflituosas, utilizam-se do argumento de elas serem ex-presidiárias para desqualificá-las.

Ser mulher em uma sociedade patriarcal é uma marca perceptível em todas as narrativas. São recorrentes as memórias sobre estupros, agressões físicas, interrupção dos estudos devido à gravidez na adolescência, responsabilização pela criação dos filhos etc. Todas as entrevistadas são mães e, na maior parte dos casos, eram as únicas responsáveis por seus filhos, tanto afetivamente quanto financeiramente. Assim, a prisão da mulher, em geral, traz consequências não apenas para a vida dela, mas tem um alcance imensurável sobre toda a família. Em quase todos os casos, quando a mulher foi encarcerada, os filhos foram divididos em casas de parentes, gerando a ruptura da criança não apenas com a mãe, mas também com os irmãos. Lembrando que, na maior



parte das histórias, a ruptura com o pai já estava colocada antes mesmo do nascimento da criança. Após anos no cárcere, vendo com pouca frequência os filhos, os desafios para retomar a unidade familiar são enormes, ainda mais somados à necessidade da egressa de trabalhar e reconstruir a vida fora da prisão. Em um dos casos, durante a prisão de sua mãe, uma menina, que tinha mais cinco irmãos, foi abusada sexualmente pelo tio, seu suposto cuidador. Quando o homem é preso, por mais que a família sofra diversos danos, a unidade familiar se mantém, já que as mulheres, em geral, permanecem sendo as responsáveis pelos filhos (Helpes, 2014; Moura, 2012).

Notas

¹ Trabalho baseado na Tese de Doutorado “Depois das Grades: Trajetórias de mulheres egressas do sistema prisional” e apresentado no 43º Encontro Anual da ANPOCS.

² Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Docente no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG). Contato: sintia.helpes@ifmg.edu.br

³ Docente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Contato: Paulo.fraga@ufff.edu.br

Referências bibliográficas

Borges, Juliana. *O que é encarceramento em massa?* Belo Horizonte: Justificando: Letramento, 2018.

Davis, Angela. *Are prisons obsolete?* New York: Seven Stories Press, 2003

Fraga, Paulo. A geopolítica das drogas na América Latina. *Revista em Pauta*, p. 67- 88, 2007.

Helpes, Sintia Soares. *Vidas em jogo: um estudo sobre mulheres envolvidas com o tráfico de drogas*. São Paulo: IBCCRIM, 2014.

Infopen Mulheres, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Ministério da Justiça. 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>>. Acessado em: 10 fev. 2016.

Infopen Mulheres. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres, 2ª ed. Brasília: 2018. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopenmulheres/infopenmulheres_arte_0_7-03-18.pdf>. Acessado em: 26 dez. 2018.

Pimentel, Elaine. *As mulheres e a vivência pós-cárcere*. Maceió: EDUFAL, 2015.



Santos, Juez Cirino dos. *A Criminologia Radical*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

Wacquant, Loic. *Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: Batista, Vera Malaguti (org.). *Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 11-42.



**Desigualdad y pobreza en el medio urbano.
Organización y acción social por mejor nivel de vida en Tepic, Nayarit,
México.**

José Salvador Zepeda López
Enedina Heredia Quevedo

Resumen

Como en la mayor parte de Latinoamérica actual, la ciudad de Tepic, Nayarit, en el noroccidente mexicano, es un amplio muestrario de casos que denotan desigualdad y pobreza. Por décadas percibimos un amplio espectro de actores sociales y políticos en una disputa por el territorio, asumiendo distintas pautas, dándole así a la ciudad un perfil multiforme y multicolor, resultado de una variedad de formas de acción en busca de mejor calidad de vida, en un marco de una cada vez más profunda desigualdad.

El estudio que venimos realizando parte de la preocupación en relación a los tiempos y ritmos de crecimiento de la ciudad; es decir, ¿quiénes y cómo construyen la ciudad?, ¿Cómo se apropian del territorio y configuran sus espacios vitales?, ¿qué pautas de organización y acción generan en la colectividad? Mediante investigación documental y de campo venimos abordando el estudio en dos niveles: general sobre las experiencias de ocupación y poblamiento del territorio a nivel de la ciudad, identificando tres tipos: cerrados, los habitacionales abiertos y los llamados fraccionamientos sociales progresivos que se subdividen en dos: los gremiales o de organizaciones populares gestoras de vivienda y los precarios derivados de acciones directas de gobierno, lo que constituye el segundo nivel, los casos particulares: 3 de Julio y Nuevo Amanecer, antes Nuevo PRI, sobre los cuales venimos centrando nuestra atención.

Palabras clave

Pobreza; Desigualdad; Procesos urbanos; Calidad de vida; Actores sociales.

Introducción

Históricamente, la desigualdad social ha estado presente en los distintos modos de producción, en la medida que la propiedad privada se ha consolidado y las relaciones de clase se han profundizado, con base en relaciones de producción, explotación, como parte del proceso de acumulación de riqueza y concentración de ésta, lo que tiene de fondo una situación de inequidad en la distribución.



El presente documento tiene la finalidad de mostrar algunos aspectos relacionados con las tendencias que se han dado en el proceso de crecimiento y urbanización de la ciudad de Tepic, en el estado de Nayarit, México, situado en la franja del pacífico noroccidental. Tepic es la principal ciudad de esta entidad, en la actualidad cuenta con cerca de 400 mil habitantes, diseminados en cerca de 300 asentamientos de distinto tamaño en términos tanto territoriales cuanto de población.

Esta ciudad ha crecido, en cuanto su mancha urbana, de modo importante a partir de los años ochenta, cuando grandes momentos, a ritmos también distintos; es decir, desde los años sesenta y casi setenta, con los aires de la modernización, que la ciudad se inserta en una senda de importantes transformaciones, cuando el ejido, base de la estructura agraria, comienza a tributar ante el embate de la urbanización; vendrían enseguida los años ochenta, con la emergencia de una considerable movilización social, a través del MUP, una tendencia moderada en los años noventa, posibilitada por medidas de contención que derivaron en conflictos políticos y la aceleración del presente siglo, con la instauración de un par de reservas urbanas que acentúan el crecimiento de modo importante, en el caso del área urbana de La Cantera y la reserva de Ciudad Satélite, que juntas hacen un aproximado de 2000 hectáreas de suelo ejidal para urbanización.

Este proceso se ha dado en condiciones distintas y ha tenido una amplia variedad de protagonistas, distintos actores: gobierno, organizaciones partidistas, organizaciones sociales enfocadas sobre demandas urbanas (suelo, vivienda y servicios, de modo esencial), los agentes desarrolladores urbanos, el capital financiero, entre otros.

De los años ochenta para acá las condiciones han llevado a la configuración de distintos procesos y mecanismos, la construcción de la ciudad se ha tornado en algo heterogéneo, un fenómeno multicolor y multivariado, las instancias competentes a nivel gobierno ya no actúan por sí solas, desde la sociedad han surgido contingentes organizados, y que se ha expresado a través de distintas figuras; al mismo tiempo, desde otras esferas han cobrado vida los agentes inmobiliarios y el capital financiero, que en algún modo relevaron al gobierno en el rol de gestores del desarrollo urbano; todo ello en el amplio marco de opciones de organización y participación, en un contexto de desigualdad en el proceso de urbanización de Tepic.

De acuerdo con lo anterior, el presente documento se ha estructurado de la siguiente manera, considerando el ámbito de la sociedad civil como el espacio propicio en que la



sociedad multicolor, multiforme y multifacética se inserta y le da vida a la ciudad, dotándole de distintas formas y expresiones; para, enseguida entrar a la reflexión respecto a quién, o quiénes construyen la ciudad y los resultados de ello, que se traducen en desigualdades y contrastes sociales, como se muestra a lo largo, de por lo menos cincuenta años en la historia de la ciudad.

Los de la acción social y la participación, la sociedad civil

El concepto de sociedad civil ha tenido una serie de mutaciones a lo largo de la historia, tal como lo han señalado Arbós y Giner (1993), quienes la sitúan en cinco dimensiones a saber: individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase. En la elaboración teórica, los autores en cuestión le proporcionan “sustancia y realismo” a la definición abstracta de este concepto.

De acuerdo con ello, lo ven como:

“una esfera de actividades que abarca aspectos económicos, políticos y culturales de la conducta humana que caen fuera del campo de lo ‘oficial’, aunque a veces esté sancionado por el poder ‘oficial’...no es entendida como una red institucional, aunque contiene una...es concebida como un espacio social”.

Esto indica que, desde la esfera de la sociedad civil, en sus distintas dimensiones estructuradas están expuestas, y articuladas, a sistemas de intereses concretos y patrones comunes de acción, ligados a cuestiones como la configuración del hábitat social urbano, lo que implica en gran medida la transformación del espacio físico, ya sea en el campo como en la ciudad.

Ello implica el despliegue de esfuerzos en distintos niveles, partiendo de lo individual y familiar, en mayor medida inmersos en la esfera privada, o bien, llegando a la colectivización, vía las acciones organizadas a partir de la definición de intereses concretos, o bien auspiciadas por parte de instancias gubernamentales.

Teniendo en cuenta que la sociedad civil está constituida como una esfera de actividades en distintos campos, veremos entonces que es el ámbito en que se van construyendo diferentes modos de pensamiento en torno a la ciudad, así como la acción transformadora del espacio urbano, para bien o para mal, a partir de la dinámica de intereses prevaleciente.



Desde este punto de vista, coincidimos con la visión crítica desarrollada por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), que confronta el modelo teórico tradicional que separa sistemáticamente, y en forma radical, a la sociedad civil y la sociedad política, que erradamente ha construido una dicotomía simbólica que muestra a una sociedad civil homogénea (polo virtuoso), frente a un Estado también homogéneo (polo vicioso) sumido en la ignominia y en los peores vicios derivados de la lucha por el poder. De acuerdo con los autores, reconocemos la existencia de “vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas de actividad, donde la disputa entre distintos proyectos políticos estructura y da sentido a la lucha política”³. De este modo, nos adscribimos también los tres elementos de crítica en torno al tratamiento que de parte de algunas corrientes se ha dado a la sociedad civil. Es decir que:

- a) Prevalece una tendencia a tratar a la sociedad como un actor unificado, dejando de lado su heterogeneidad intrínseca...
- b) La tendencia a aislar a la sociedad civil con respecto a la sociedad política, generando una situación dicotómica al dejar de lado las relaciones entre ellas y,
- c) El otorgamiento a la sociedad civil de un poder extraordinario que parte de idealizarle al construir una apología en torno a ésta⁴.

La sociedad civil es algo muy complejo. No es, entonces, “un polo homogéneo y virtuoso”⁵, pero sí se sitúa en el rol de propulsión y promoción del pensamiento y acción alternativas, que pueden incidir en la política, dado el carácter novedoso y variado de sus propuestas, y la dinámica de acción que promueve, que en muchos de los casos contrasta con lo que tradicionalmente ha caracterizado a la sociedad política encarnada en los partidos, que viven en la rutina electoral, corporativa, clientelar, en una lógica de reproducción sistémica, que se aleja de toda posibilidad de construcción democrática, cumpliendo un rol en mayor medida conservador.

Volviendo con el perfil de la sociedad civil, dada su heterogeneidad y vastedad, contiene una amplia gama de expresiones, de acuerdo con la gran cantidad de campos de interés que se vienen configurando, de ahí que esté constituida como:

“...una heterogeneidad de actores sociales (incluyendo agentes conservadores), que desarrollan formatos institucionales diversos (sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas y foros entre otros), y una gran pluralidad de proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o poco democratizantes”⁶



Esa heterogeneidad tiene que ver con los escenarios de pluralidad política, social y cultural que se han venido decantando históricamente en América Latina; de ahí que, la diversidad de actores responda a distintos contextos históricos y políticos.

Ahora bien, la sociedad civil, contra lo que pudiera pensarse de parte de algunas de las tendencias tradicionalistas, sobre todo el pensamiento neoliberal, ha devenido en campo de disputa política, más con la emergencia de algunas visiones de la realidad, enfocadas sobre campos de interés específico, lo que opera por lo menos en tres niveles: El primero tiene que ver con aspectos como la supervivencia y las cuestiones reivindicativas, como sucede con las agrupaciones históricas del ámbito sindical y la asistencia social, particularmente en el medio urbano, creadas en mayor medida a instancias del gobierno como parte de los canales de transmisión de los recursos de las políticas asistenciales; el segundo aparece como un amplio espectro de grupos organizados en torno a problemáticas como el género, los derechos humanos y el medio ambiente y el acercamiento a temas relacionados con la disputa por el poder, particularmente lo electoral, insertándose en acciones encaminadas a aspectos como la construcción de ciudadanía, pugnando como parte de ello por la mayor participación ciudadana en aras de la calidad democrática, expresada en los procesos cíclicos de renovación del poder; y el tercero tiene que ver propiamente con la promoción y puesta en marcha de formas de acción encaminadas a la democratización de la vida cotidiana expresada a través de canales de participación incluyentes y de libre concurrencia, mediante los cuales el ciudadano accede a la toma de decisiones, en la lógica de mejoramiento de la calidad de vida y la articulación de esfuerzos de los colectivos, encaminados a la configuración de los espacios que conforman el hábitat social urbano.

En ese contexto, asumimos, de acuerdo con Ortiz (2009), que, en las condiciones actuales, en que el Estado “ha perdido el monopolio de la coordinación y conducción sociales”⁷, del lado contrario se viene observando un marcado protagonismo de la sociedad civil organizada en distintos campos de interés, lo que ha provocado en los últimos tiempos una serie de visiones encontradas al respecto.

Con las consideraciones anteriores, cabe destacar la sociedad civil como el campo en que los distintos grupos sociales de manera organizada, dirimen entre sí y con su interlocutor común, el Estado, como máxima expresión de la sociedad política las más variadas controversias, entre las que figura la construcción de la ciudad, sobre la cual convergen distintos núcleos de interés, dándole a ésta una forma acrisolada.



¿Quién construye la ciudad? Tepic un crisol urbano

La ciudad de Tepic ha experimentado un crecimiento variado a lo largo del siglo XX; las tendencias se han observado de modo diferenciado en distintos momentos, corriendo a la vez sobre distintas direcciones, más allá del casco antiguo de la ciudad que con el paso del tiempo va cambiando en forma notable su forma y estructura.

En términos generales, se pueden identificar varios periodos en que la ciudad va cambiando en forma notable. A partir de la década de los cincuentas, va dejando su aire provinciano, abriéndose al “progreso”, con la apertura de avenidas y la construcción de edificaciones de corte modernista en la zona central, en un proceso que da inicio a partir de la década de los años treinta en el caso de Tepic, como parte de las nuevas tendencias de modo preciso por:

“Adjetivos, referencias comerciales y el empleo de materiales vinculados a ello..., el caso del cemento como material novedoso y protagónico del movimiento, su comercialización y utilización... [... aún] incipiente a finales de la década de 1920” (Flores, 2013: 48).

Es un momento en que la demanda aún no se pone de manifiesto en forma plena, un crecimiento de la ciudad moderado que no provoca la mayor presión por el suelo y por lo mismo no lleva a grandes alteraciones en el paisaje urbano, son los años en que se anuncia la llegada a un modelo emergente de urbanización al que se habrán de anclar la mayoría de las ciudades pequeñas en el país, más a partir de la década de los años 1940.

Una época en la que, como lo menciona este autor, surgen nuevos materiales que marcan los nuevos derroteros en que:

“... aún más que el propio acero estructural, su relación con la construcción se tornaría sumamente ligada y dependiente, hasta convertirse en un símbolo, en un ideario local de modernidad y sinónimo de progreso... coincidente con la primera época de escasez del cemento, con el añadido de que acompañaría el crecimiento de la ciudad de Tepic hasta nuestros días” (Ibídem).

Aquí inicia un proceso de expansión de la ciudad del centro histórico hacia distintas direcciones, en el momento en que el patrón poblacional de Nayarit está corriéndose de lo rural a lo urbano (Flores, 2015), es un momento en que se acelera la urbanización, en la que ocurre un fenómeno curioso por los efectos que tiene en:



“... la privatización del suelo de los recién creados ejidos como el Heriberto Casas en donde, desde el arranque de este ritmo, ya se asientan colonias como la Emiliano Zapata. Iniciando con ello la interminable utilización de este tipo de suelo fundamentalmente desde la irregularidad” (Flores; 2015: 52).

Esta tendencia deriva en un escenario de reconfiguración del casco urbano de Tepic, en el marco en que se habrían constituido algunos centros de población, a nivel de rancherías, en algunos de los principales núcleos agrarios cercanos a la ciudad de Tepic, estos son los casos de Los Fresnos, El Rodeo, El Molino de Menchaca, y en forma posterior El Tecolote. En forma posterior, a finales de la década de los cuarenta, Los Fresnos, El Rodeo y H. Casas ostentan la categoría de poblaciones suburbanas, incorporándose en forma posterior a la mancha urbana, según lo menciona Flores (Ídem.).

Previo a esto, por 1938, con el armado de un conjunto de ordenamientos legales se van dando las condiciones para la urbanización, más allá del centro histórico (Cfr. Flores, 2015). En ese marco surgen, de acuerdo con este autor, la colonia San Antonio, en 1944, La Cabaña, en 1945, el Fraccionamiento Estadio⁷, en 1946, año también en que se crea la colonia Emiliano Zapata, como una concesión a un grupo de veteranos del movimiento armado de 1910, el “fraccionamiento” Mololoa, en 1948 que se vería acompañada por otros más, cuando

“... el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado solicitan a Gilberto Flores Muñoz los terrenos de “La Loma” para la construcción de una ‘moderna colonia’ que se llamará ‘Burócrata Federal’, se anuncia la promoción, desde el gobierno estatal, de 300 lotes en la margen derecha del río Mololoa en terrenos del ex campo aéreo” ... ésta sería la colonia Magisterial, destinada en parte para el magisterio federal y el estatal (Ibíd.: 91).

Como lo muestra el autor, la década de los años cincuenta fue muy prolífica en cuanto a la puesta en marcha de proyectos de desarrollo urbano. Entre los centros de población que habían pasado de rancherías a colonias “suburbanas”, los fraccionamientos de clase media, los fraccionamientos para la burocracia (Magisterial, Burócratas Federal) y las primeras colonias de corte popular (Chapultepec, Morelos, 20 de Noviembre y Nueva Jerusalén), lo que da una idea de un amplio dinamismo en cuanto crecimiento urbano de Tepic, un crecimiento, como ha sido a lo largo de la historia moderna, marcado por contrastes, que denotan una tendencia clasista.



En Tepic no había hasta los años setenta una política enfocada a la vivienda, atendiendo al crecimiento de la ciudad. No había tampoco una gran presión sobre el suelo, la demanda de vivienda era más o menos visible y se expresaba a través de organismos sociales, principalmente sindicatos y asociaciones sociopolíticas de corte priista; esto es, que INFONAVIT, FOVISSSTE, INDECO, CORETT, INVI y FONHAPO se encargaban del asunto, en tanto el origen de la demanda se localizaba entre los empleados de dependencias públicas a nivel federal, estatal y municipal no había cobertura a la población común, de lo que se encargaban, por su parte, las organizaciones sociales que surgieron en el PRI, tales son los casos de la CNOP y la CTM, principal central obrera que tenía una presencia importante en el aparato productivo nacional y local.

Sería hasta los inicios de la década de los ochenta en que las cosas cambien. Se muestra un panorama convulso en el ámbito sociopolítico, se expresan importantes demandas de suelo para vivienda que por primera vez se manifiesta en déficit en forma abierta; surgen otro tipo de organizaciones, otro tipo de figuras y formas de lucha que tienen algo en común que consiste en

“... la autorganización y la obtención por vía directa de terreno para vivienda, sobre todo en los tres primeros años de la década (1981-1984), estableciendo como mecanismo casi único el de la ‘apropiación’ por la vía de la invasión de predios urbanos.” (Zepeda; 1993: 39).

Esta situación marcaría el derrotero para los posteriores 30 años en la ciudad, en un proceso en que la ciudad toma un curso incierto en sus tendencias de crecimiento que corre en distintas direcciones, en un marco de mayor regulación al crecimiento, que a partir de mediados de la década de los noventa se muestra a un ritmo modesto. Al mismo tiempo prolifera una nueva modalidad de urbanización reconocida como el “fraccionamiento social progresivo”, como alternativa a las políticas de contención y regulación, hasta llegar a la apertura de un nuevo polo de crecimiento, el área urbana de La Cantera, creada como alternativa para darle cauce a la presión social sobre el suelo urbano.

Nada nuevo bajo el sol, la ciudad es de quien se la apropia

El siglo XXI ha estado marcado por la presencia de grandes contrastes en la conformación de los distintos procesos sociales y políticos. Vemos en el contexto nacional, ante lo que venía ocurriendo desde finales de los años ochenta y la década de los noventa completa fue una suerte de fragmentación de las distintas organizaciones que habían



surgido en el marco de MUP, tanto a nivel general como en el plano muy local, con sus referentes nacionales. Después de 1987, tienden a desaparecer los grandes referentes de la lucha urbana: el Frente Popular Tierra y Libertad, de Monterrey; el CDP de Chihuahua y Durango; la UCISVER, en Xalapa, la UPREZ, en el DF y la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México en la segunda mitad de la década, que por cierto se convierte en uno de los principales promotores de la nueva insurgencia electoral de la mano de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien estaría a la cabeza de un proyecto alternativo, en la coyuntura de 1988; en Nayarit las cosas no son distintas: la OCIIC va quedando como mero referente histórico y poco a poco se va diluyendo, la OTyL entra en una situación de crisis severa que provoca su desaparición, para, como se ha señalado líneas arriba, dar paso a la fundación de la Unión Popular Independiente de Nayarit, organización que en la década de los noventa, se convierte casi en el único referente de la lucha social nayarita, trascendiendo en el plano de la gestoría y la puesta en marcha de proyectos encaminados a la construcción de alternativas de vida urbana y de urbanización popular.

La UPIN mantiene una trayectoria constante y su presencia es importante en la lucha urbana, desde sus orígenes hasta el momento actual, convive y coexiste con otras organizaciones que han tenido un curso errático en la lucha urbana: organizaciones como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), el Movimiento de Acción Social (MAS) y la Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas, A.C (CODUC), el Movimiento de Lucha Popular Emiliano Zapata (MOLPEZ) a las que se une la recientemente creada Unión Popular de Vecinos (UPV) , que se ha enfocado al ámbito de la construcción de formas de organización y convivencia sociales que potencien la vida en la ciudad.

En todo este proceso hay organizaciones que emergen, y poco a poco se fortalecen, como sucede en el caso del Movimiento Antorchista de Nayarit, que a estas alturas ha cumplido ya 20 años de haberse instalado en el estado, precisamente, aprovechando el reflujó en que estaba sumido el movimiento independiente, colocándose como un serio competidor y adversario fuerte en la disputa por la ciudad.

Lo que pervive y persiste son un conjunto de organizaciones pequeñas, entre las que destacan por su longevidad la UPIN, el Movimiento Antorchista, la CODUC, la CUT y la recién creada UPV.



El Movimiento Antorchista merece una mención aparte. Esta organización es parte de una estructura nacional en el seno de la organización proto-priista conocida como Antorcha Campesina, liderada a nivel nacional por parte del Aquiles Córdova Morán, un amigo cercano de la familia Salinas de Gortari, reconocido por su liderazgo y su aportación a las acciones del partido, del que se ha reconocido en distintos foros, han cumplido el papel de brazo armado a lo largo de su existencia. Sobre su origen y trayectoria, cabe decir que han llegado en un momento de crisis en el MUP local, lo que les facilitaría su expansión y les permitiría mantenerse con vida hasta el momento, en que han cumplido ya 20 años y han alcanzado una importante presencia en la mayor parte del territorio estatal.

Una tendencia de crecimiento que se torna nuevamente intensa, pero, sobre todo, se encamina sobre áreas que desde el gobierno estatal se han venido predestinando. Es decir, que, a partir de aquí, la pauta de crecimiento y la orientación, estaría a cargo de las autoridades estatales, imprimiéndole un sello muy particular y encauzando el crecimiento sobre el ejido de La Cantera, saltando la barrera que antaño había representado el Río Mololoa. Fue en este momento en que, poco a poco, se fue expandiendo la ciudad, llegando incluso a superar los límites de lo que se había establecido como el área urbana mencionada, que se compone, como se han mencionado, de una pluralidad de expresiones en cuanto a tamaños, volumen de población y composición social.

Todo lo anterior no fue fortuito. Habrá que destacar el intento, en primera instancia, por parte del gobierno de Antonio Echevarría (1999-2005), por “controlar” el crecimiento desordenado y ante la demanda constante de vivienda, busca encauzarle sobre áreas susceptibles de urbanizar, lo que en forma posterior llevaría a cabo su homólogo Ney González (2005-2011), en su intervención sobre la ciudad, dando lugar a la construcción de áreas comerciales del tipo de Plaza Fórum –sobre la avenida Colosio- la demolición de los antiguos estadios y la apertura en su lugar de la “Ciudad de las Artes”, la construcción de la “Arena Cora”, en tierras del ejido Camichín de Jauja, la “Ciudad de la Salud” y la “Ciudad del Conocimiento”, además de haber otorgado en donación, suelo para la construcción del hospital “Puerta de Hierro” y otras obras de relevancia, sobre suelo de la ciudad industrial nayarita, lo que va generando la pauta para la consolidación de la tendencia de crecimiento enfocada sobre los ejidos de La Cantera y Camichín de Jauja, para dar forma a la reserva urbana de La Cantera, sobre una extensión un poco mayor de las 800 hectáreas. Como parte de este proceso encontramos un importante



listado de nuevos asentamientos, entre los que figuran: Villas del Molino, Villas del Parque, Justino Ávila Arce, Villas de La Cantera, Vistas de la Cantera, El Rubí, El Olimpo, Jazmines, Villas del Roble, Aramara, Los Girasoles y Bicentenario, entre otras, cada una de las cuales ha surgido en momentos distintos y reúne también características muy distintas.

Otro aspecto se refiere a las distintas formas y las circunstancias en que se han creado estos asentamientos. Conforme los tiempos han avanzado, la presencia gremial y de organizaciones sociales enfocadas a la promoción inmobiliaria ha sido cada vez menor, es más importante la presencia de capital privado con la anuencia, e incluso, bajo convenios específicos con los organismos del estado encargados de estas cuestiones. En el primer grupo destacan los casos de Jesús García, Jazmines, Justino Ávila Arce, Revolución, Los Girasoles y 21 de Mayo, que contrastan con los casos de Villas del Parque, Villas del Molino, Villas de la Cantera, Vistas de La Cantera y La Floresta, que surgen a través de promociones de agencias inmobiliarias privadas (Dynamica, Casas Geo, Big Eyes) bajo convenios con INFONAVIT, FOVISSSTE y la anuencia del organismo especializado del Gobierno del Estado (IPROVINAY).

Actualmente en esta zona hay poco más de 30 asentamientos de distinto tipo: populares, gremiales y desarrollos urbanos particulares, éstos últimos constituyen poco más del 50%; en este sitio se han incrustado varias firmas inmobiliarias regionales. Cuentan con infraestructura comercial y de servicios, entre ellas tiendas departamentales en dos pequeñas plazas, escuelas de nivel básico y medio superior, áreas deportivas y recreativas -unidad deportiva y estadio de fútbol de corte moderno-; se ha construido un gran bulevar que conecta con la obra del libramiento oriente, entre otras cosas. Al mismo tiempo, se visualizan problemas serios de deterioro urbano y desgaste acelerado de parte de la infraestructura de servicios.

Con el agotamiento del suelo y las contingencias que la ciudad ha vivido, además de la presión social por el suelo para vivienda, de manera poco ortodoxa, el gobierno del estado habilitó nuevas áreas para el poblamiento, es ahí donde surgen la colonia 3 de Julio y Nuevo PRI, en 2012 y 2013, respectivamente. Estas colonias se encuentran a espaldas del estadio de fútbol, que representa una de las grandes edificaciones de La Cantera, para llegar a éstas hay que recorrer un buen tramo del Bulevar Aguamilpa hasta llegar a la Avenida Villas de León, en el fraccionamiento Vistas de La Cantera, de ahí



continuar hasta llegar a la Avenida Villas de Montalvo, que lleva directamente a la confluencia con la carretera rural a Camichín de Jauja, pasando en el recorrido, por la edificación, hasta conectar con el camino a la localidad de Mora. Cabe resaltar que a la altura del estadio se aprecian los dos asentamientos en toda su extensión.

La periferia de la periferia, 3 de Julio y Nuevo Amanecer

El estudio de caso de las colonias “3 de julio” y “Nuevo Amanecer”, ubicadas en la ciudad de Tepic, Nayarit, México; nos permite establecer un parámetro en el grado de cumplimiento de la política social en México. Ambas colonias son producto de una coyuntura política específica; el origen de ambas estuvo relacionado con las proyecciones y las intenciones política de un político local que buscaba la gubernatura del estado de Nayarit; encuentros, peticiones, compromisos que una vez consumado el proceso electoral se va encaminando al cumplimiento de los mismos. En los dos casos se trata de contingentes sociales que vivían en condiciones precarias y en situaciones de riesgo. En el caso de la 3 de Julio, se trata de poco más de cien familias de distintos grupos sociales reubicados de distintas zonas de riesgo en la ciudad, en tanto que el contingente de Nuevo Amanecer, está compuesto, fundamentalmente, de igual manera que en el otro caso, de poco más de cien familias de pepenadores, que anteriormente vivía en las inmediaciones del relleno sanitario de Tepic, conocido como el “Iztete”. En ambos casos, lo que posibilitó la creación de los dos asentamientos fue el vínculo con un político local, con quien se hicieron compromisos específicos, los cuales se tradujeron en acciones a partir del año 2013, con la fundación de la colonia 3 de Julio y en 2014 la Nuevo Amanecer, que se creó bajo la denominación de Nuevo PRI.

Hasta el momento, los dos asentamientos comparten su condición de irregularidad, independientemente de que en su fundación intervino el Gobernador del estado de Nayarit, quien se convirtió en su principal gestor. En esas condiciones, parte de lo destacable en la experiencia de los pobladores de estos asentamientos radica en haber obtenido algunos beneficios, mediante los cuales han logrado avanzar en el rubro de vivienda, al obtener por parte del IPROVINAY, institución gubernamental a nivel estatal, pies de casa para la mayoría de los pobladores; por otra parte, en forma paulatina han logrado parte del equipamiento urbano al introducir el servicio de energía eléctrica con algunos meses de haberse creado, en forma posterior el servicio de agua potable y enseguida lograron el drenaje.



Sin que llegue aun a ser algo regular, las dos colonias han estado accediendo, mediante la escuela a apoyos por parte de instituciones de gobierno, entre las que figuran el DIF estatal y el programa Escuela de Calidad de la Secretaría de Educación Pública y en parte, desde la oficina del gobernador, han logrado la dotación de despensa para la entrega de desayunos a los alumnos de la escuela primaria.

Al mismo tiempo, para las obras de equipamiento urbano lograron un apoyo importante de parte de la Secretaría de Obras Públicas, de la Comisión Estatal del Agua y el Instituto Promotor de la Vivienda (IPROVINAY).

Lo curioso del caso es que, los apoyos recibidos por parte de las distintas instancias de gobierno en el estado no llegaron a consolidarse y como programas gubernamentales. Cabe decir con esto que la forma en que ha transcurrido su experiencia ha tenido un sello eminentemente clientelar por parte del Gobierno del Estado de Nayarit.

A manera de conclusión

El recorrido realizado como parte del presente documento, deja algunos puntos para la reflexión en torno al tema tratado a lo largo de éste. Queda claro que el tratamiento del tema de la ciudad tiene una data, al menos desde el siglo XIX en forma sistemática, con la consolidación del paradigma industrial y la era moderna, considerada en términos territoriales y en términos de la generación de nuevas formas de vida, como la era del urbanismo. De entonces a la fecha la ciudad se ha convertido en el principal polo de atracción poblacional, dadas las expectativas que desde su origen se van creando, en términos de calidad de vida; los grandes flujos de población, la mejora en calidad de vida y salud, y mayor esperanza de vida propiciaron importantes aumentos en la población; a partir de distintos factores de orden económico, social y político, las ciudades también se diversifican, las cosas van más allá de la ciudad industrial al grado de una tendencia a la especialización entre industriales, comerciales, de servicios y ciudades agrícolas, en algunos casos, todo ello a la par de la conformación de ciudades de distintos tamaños. Un elemento más es la presencia del mercado, lo que coincide con la planificación urbana casi inexistente, con lo que se observa una tendencia de crecimiento irregular, a la vez que desigual en términos sociales; es decir, se han dado procesos marcados por la desigualdad, la segregación y condiciones difíciles, por lo tanto, en relación al logro de las condiciones de vida adecuadas.

En otra parte, la diversidad de procesos que han dado lugar a lo que hoy es la ciudad de Tepic, un amplio marco de diferenciación entre los poco más de 300 asentamientos



y las diferentes zonas en que la ciudad se ha venido conformando en una dinámica de centros y subcentros urbanos mediados por procesos económicos, básicamente, con el consecuente vaciamiento del centro de la ciudad. Esto se ha sucedido a lo largo de poco más de cincuenta años en la historia de Tepic, en la cual se han sucedido varias etapas, unas de mayor intensidad y caos que otras, en las que se vienen marcando con mayor claridad las diferencias entre los distintos sitios de la ciudad, las distintas zonas y las centralidades emergentes.

Finalmente, el área urbana de La Cantera es reflejo de lo anterior, es uno de los ejemplares recientes de procesos de urbanización acelerada, en un marco de diversidad, un profundo marco de desigualdad en que el mercado se ha convertido en el principal protagonista en el crecimiento de la ciudad.

Notas

¹ X. Arbós y Salvador Giner (1993). *La gobernabilidad* (ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial), S. XXI eds., México, p. 28.

² E. Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (2006). "Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en DAGNINO, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coord.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. FCE, México, p.17.

³ *Ibídem*.

⁴ *Ibídem*.

⁵ *Ibídem*, p. 31.

⁶ *Ibídem*

⁷ Se dice que fue la primera gran promoción inmobiliaria de corte clasista en la ciudad que se encontraba en vías de modernización

Referencias

Arbós, X. y Salvador Giner (1993). *La gobernabilidad* (ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial), S. XXI eds., México, p. 28.

Cervantes Valdez, J. (2017). "El MUP nayarita, la UPIN y el contexto sociopolítico", en Zepeda López, J. (Coord.). *Unidad y fuerza para la lucha. UPIN, 30 años construyendo ciudad*. s/e, Tepic, Nayarit, México, pp. 45-68.

Cruz, G. y J. Pacheco (2014). "La construcción de un sueño popular: Fundación de la colonia 2 de Agosto en Tepic, Nayarit (1981-2011)", en Zepeda López, J. y E. Heredia.



La construcción de un sueño popular. Colonia 2 de Agosto, 1981-2011. UAN, Tepic, Nayarit, México, pp. 11-33.

Dagnino, E., A. Olvera y A. Panfichi (2006). "Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en DAGNINO, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coord.). La disputa por la construcción democrática en América Latina. FCE, México, p.17.

Flores Rodríguez, C. (2013). Ciudad, arquitectura y sociedad. El movimiento moderno en Tepic (Parte I, Edificios colectivos). UAN, Tepic, Nayarit, México.

Flores Rodríguez, C. (2015). Ciudad, arquitectura y sociedad. El movimiento moderno en Tepic (Parte II, Urbanística y urbanización), UAN/UAS, Tepic, Nayarit, México.

Ortiz Leroux, Sergio (2009). "Sociedad civil sin Estado: una mirada desde la nueva gobernanza", en Sahui, Alejandro (coord.). *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*. Ed. Coyoacán, México

Zepeda López, J. (1993). "Tepic: urbanización y MUP", Revista Ciudades (Análisis de coyuntura, teoría e historia urbana), RNIU, Puebla, Puebla, México, pp. 38-42.

Zepeda López, J. y C. Flores (2009). Entorno urbano y presencia ciudadana. Los Comités de Acción Ciudadana en Tepic. UAN, Tepic, Nayarit, México



Os efeitos da Lei na vida de crianças adotadas pelo comércio varejista de drogas.

Michelli de Souza Possmozer¹

Marcia Barros Ferrira Rodrigues²

Resumo

Este artigo busca compreender o contexto de inserção de crianças na dinâmica do comércio varejista de substâncias psicoativas ilícitas a partir de afinidades eletivas com a construção de instrumentos jurídicos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad) e a Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas) por meio de uma análise de dados apresentados na dissertação de Mestrado “Tráfico de drogas: o mercado que adota crianças e não dispensa trabalhadores. Uma experiência etnográfica no município de Vitória”. Segundo entrevistados no trabalho de campo, antes de 1990, o tráfico de drogas local não aceitava a participação de crianças por receio de que causassem prejuízos ao negócio ilícito caso delatassem os traficantes para a polícia. Contudo, após a inauguração do Ecriad e da Lei de Drogas, que ocasionaram maior rigor na fiscalização de práticas de tortura por parte de policiais e aumento no encarceramento por tráfico de drogas, respectivamente, traficantes passaram a aceitar crianças no comércio varejista de drogas como forma de potencializar seus lucros. Os resultados da pesquisa documental realizada nos Conselhos Tutelares e nos Creas do município também evidenciam que indivíduos com vivência no tráfico na infância foram vítimas de violações de direitos. Assim, a partir de Weber (1994) e de Löwy (2011), trabalhamos com a hipótese de que a vivência de crianças no comércio varejista de drogas é reflexo dos efeitos contrários da Lei, não esperados pelos legisladores, associado à ausência de políticas públicas do Estado, levando à não efetividade da lei protetiva na vida de crianças e adolescentes.

Palavras chave

Afinidades eletivas; Estatuto da Criança e do Adolescente; Tráfico de drogas. Lei de Drogas; Violações.

Introdução

É inegável que as conquistas sociais decorrentes da militância da sociedade civil e da Constituição de 1988 inauguraram uma nova época na realidade brasileira no que tange aos direitos humanos, sobretudo a partir da inauguração do Estatuto da Criança e do



Adolescente (Ecriad), em 1990, quando crianças e adolescentes passaram a ser considerados sujeitos de direitos e não mais “menores” em situação irregular.

Autores que se empenharam na construção de uma sociologia da infância no Brasil, como Del Priori (2000; 2012), Freire (2006) e Lajolo (2011), trazem registros históricos, os quais indicam que, nos períodos do Brasil Colônia, Império e República, havia distinção entre crianças ricas e pobres, sendo que estas não tinham acesso à educação, à saúde e ao lazer, estando vulneráveis à violência e à exploração infantil. No campo jurídico, Londoño (1991) descreve o emprego da categoria “menor” para se referir a crianças e adolescentes em situação de abandono e situação irregular.

Embora o Ecriad reconheça todas as crianças como sujeitos de direitos, ainda observamos o uso recorrente do termo “menor” no discurso de policiais e de outros atores institucionais, além de uma trajetória de violações de direitos pela qual passam crianças e adolescentes atendidos nos Conselhos Tutelares (CT) e Centros de Referência em Assistência Social (Creas) no município de Vitória. A ausência de políticas públicas – garantidas em lei, mas que não ocorrem na prática – impede a plena efetivação do Estatuto na vida de crianças e adolescentes.

Este artigo vai expor dados da dissertação de Mestrado “Tráfico de drogas: o mercado que adota crianças e não dispensa trabalhadores. *Uma experiência etnográfica no município de Vitória*”, defendida em 2017, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PGCS) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), com ênfase nos resultados inéditos. O trabalho de campo desse estudo foi constituído de três etapas: 1) uma pesquisa documental, resultante da coleta de 38 prontuários de atendimentos nos Creas e CTs, referentes a crianças e adolescentes com vivência no tráfico de drogas no período da infância; 2) entrevistas em profundidade com familiares, atores institucionais, adolescentes em conflito com a lei, traficantes e ex- traficantes; e 3) uma etnografia em uma comunidade de Vitória, por um período de três meses. Ao final do campo empírico, foram estabelecidos diálogos com 58 interlocutores.

A partir desse estudo, descreve-se como ocorre a vivência de crianças no tráfico de drogas, as quais ganham o codinome de *formiguinhas*, em função das atividades que exercem na dinâmica do tráfico de drogas local. O trabalho de campo indicou que muitas delas não se constituem integrantes, mas participam para o funcionamento do comércio de drogas na comunidade. Por exemplo, elas fazem favores ou “mandados”, como comprar comida ou ir à farmácia em função de os traficantes terem receio de sair do



perímetro da boca de fumo, tendo em vista o risco de serem presos, além de darem recados e avisar sobre a chegada da polícia no bairro e, assim, em troca, ganham algum dinheiro.

Constatou-se, ainda, que essa vivência favorece a reprodução do cenário do tráfico nas brincadeiras de infância, de modo que muitas delas são marcadas por um repertório do crime: brincar de polícia e traficante ou de tráfico de drogas, brincadeira conhecida como *boquinha de toddy*: após colocar leite em pó em pequenos sacos plásticos, as crianças simulavam um comércio de drogas e vendiam os mesmos a preços simbólicos, como R\$ 0,50, R\$ 1. Segundo um traficante entrevistado no campo “a gente não pensa em colocar eles no tráfico, mas os mesmos que brincava [sic] de *boquinha de toddy* antigamente tá tudo aí na *boca*¹ hoje trabalhando”.

O ato de reproduzir o cenário do comércio de drogas nas brincadeiras da infância não é uma especificidade somente do município de Vitória. A notícia televisiva Caminhos da Reportagem: violência urbana e inocência perdida (TV Brasil, 2017) mostrou que um grupo de crianças foi flagrado por policiais em Jacarepaguá (RJ), em maio de 2017, com simulacros de revólveres e de metralhadoras e com uma quantidade grande de sacolés, contendo achocolatado em pó para simular a maconha, e papelotes embalando leite em pó como se fossem cocaína. Junto com as crianças, os policiais também encontraram cópias de notas de dinheiro e um caderno com as anotações das quantidades de “drogas”.

Tendo em vista esse cenário de vulnerabilidade envolvendo crianças e adolescentes, pretende-se discutir as relações de *afinidades eletivas* entre a utilização de crianças como mão de obra no tráfico de drogas e a inauguração do Ecriad, de 13 de julho de 1990, e da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Não se trata de estabelecer uma relação simples de causa e consequência entre a criação de instrumentos jurídicos e a inserção de crianças no tráfico de drogas. Mas sim da tentativa de compreender como aspectos do processo de racionalização e o consequente desencantamento do mundo², mediante a ótica weberiana, influenciam o comportamento em sociedade.

No atual cenário da pós-modernidade, de racionalização das esferas da vida (Weber, 2004) e de configuração do *homo oeconomicus* (Foucault, 2008)³, percebemos o tráfico de drogas como um fenômeno social, cuja racionalidade neoliberal encontrou na lei protetiva uma oportunidade de potencializar o seu lucro por meio da utilização de crianças no seu comércio varejista, tendo em vista que, paralelamente, o endurecimento



da Lei de Drogas tornou, na prática, um prejuízo ter adultos atuando diretamente no varejo de drogas.

Não se trata de defender o discurso de ineficácia do Estatuto, como o fazem os grupos na tentativa de justificar a redução da maioria penal, como se esta fosse a grande solução para o problema da criminalidade. Muito pelo contrário. A intenção, neste artigo, é apontar os efeitos imprevisíveis de um instrumento jurídico no campo social, que podem confluir para um paradoxo de consequências, segundo a visão weberiana, cujos resultados advindos de determinado objeto revelam-se contrários à sua finalidade inicial.

Para analisar os resultados deste trabalho, utilizamos o conceito de *afinidade eletiva*, que foi aplicado por Weber (1994) para tratar sobre a relação entre o espírito do capitalismo e a ética protestante e é aprofundado por Löwy (2014). De acordo com este autor, tal conceito é muito significativo no campo das ciências sociais, pois pode ser utilizado na compreensão de diversos fenômenos que são aparentemente opostos e estão situados em esferas distintas da sociedade e que, portanto, carecem de abordagens mais complexas, as quais superem o âmbito da causalidade. Nesse sentido, compreendemos que, no contexto da formulação de leis com vistas a combater a criminalidade e a garantir direitos na expectativa de que a intencionalidade da lei seja apreendida por toda a sociedade, há uma série de elementos históricos e subjetivos que fogem à instrumentalização jurídica, mas que devem ser considerados na compreensão dos fenômenos sociais.

Na apresentação dos dados empíricos, buscamos, ainda, relacionar os conceitos weberianos de racionalização e de desencantamento do mundo no campo jurídico de formulação das leis e a configuração contemporânea do tráfico de drogas. Posteriormente, apresentaremos os aspectos das violações de direitos vivenciadas por crianças antes de estarem vulneráveis ao tráfico de drogas, argumentando sobre nossa hipótese de que o Estado não assume a sua responsabilidade parental para com essas crianças, o que impede a plena efetividade do Estatuto na vida delas.

“Lei do veterano” x “Lei do mais novo” e a configuração de um novo contexto no tráfico de drogas

Depoimentos de traficantes e ex-traficantes denotam que crianças e adolescentes muito novos não eram aceitos no comércio varejista de substâncias psicoativas ilícitas no município de Vitória, sobretudo antes dos anos 2000. Na visão dos entrevistados, ter



crianças a serviço do tráfico local poderia significar prejuízos ao negócio do tráfico de drogas na medida em que as mesmas poderiam delatar os traficantes para os policiais no caso de possíveis apreensões, tendo em vista que eram comuns na época práticas de tortura por parte da polícia local.

De acordo com o relatório *Violação de Direitos Humanos do Sistema Prisional do Espírito Santo* (2011), o Estado passou por uma grave situação de violência, entre os anos de 1970 e 1990, em decorrência da atuação da *Scuderie Le Cocq*⁴, também conhecida como “esquadrão da morte”. Conforme o documento, esse grupo era formado por policiais, empresários, advogados e políticos e foi responsável pelo assassinato de crianças e adolescentes em situação de rua e de pessoas consideradas por eles criminosas. A Justiça Federal aceitou uma ação do Ministério Público Federal e deu ordens para extinção desse grupo de extermínio no ano de 2005 (Tognolli, 2006), no entanto, uma notícia sobre uma investigação acerca do desaparecimento de um vendedor, em Guarapari (ES), em setembro de 2014, aponta suspeitas sobre a reativação da *Scuderie Le Coq* no Estado (Folha Vitória, 2015).

Diante da polícia militar violenta que se apresentava na época, havia um código de conduta seguido por trabalhadores do comércio varejista de drogas, chamado por eles de “lei do veterano”, conforme foi apontado pela pesquisa de campo. Segundo essa norma, adolescentes muito novos, principalmente com menos de 16 anos, e crianças estavam proibidos de trabalhar para o tráfico de drogas. Mediante o depoimento de um ex-traficante “antigamente, de menor, o que acontecia, de menor não aguentava porrada. [...] um polícia pegava um *de menor* [sic], espancava, ele *caguetava*⁵ até a avó do cara”.

Ainda segundo os entrevistados, o mesmo receio de delação não existia em relação aos adultos e agentes de práticas ilícitas mais experientes, uma vez que os mesmos já estariam instruídos a não entregar os parceiros de crime em nenhuma hipótese, até porque uma das regras para quem se associa a grupos criminosos é não delatar, infração que pode ser paga com a vida.

Contudo, o que possibilitou, então, que crianças pudessem trabalhar no tráfico de drogas local, após os anos 2000? De acordo com os relatos de campo, perdeu-se o receio de aceitar crianças a serviço do comércio varejista de entorpecentes a partir do momento em que houve maior rigor na garantia dos Direitos Humanos, principalmente no que diz respeito a crianças e adolescentes. E o Estatuto foi um desses instrumentos, o



qual determina, inclusive condições específicas para a condução de adolescentes apreendidos em situação de ato infracional.

Art. 178. O adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional não poderá ser conduzido ou transportado em compartimento fechado de veículo policial, em condições atentatórias à sua dignidade, ou que impliquem risco à sua integridade física ou mental, sob pena de responsabilidade. (Brasil, 1990)

Assim, entrevistados apontam para a existência de uma norma de conduta atual no comércio varejista de drogas em Vitória, chamada pelos próprios interlocutores de “lei do mais novo”, em contraponto à “lei do veterano”, que não é mais seguida, tendo em vista que deixou de existir uma idade mínima para ingresso nas atividades do tráfico local.

E não é apenas no Espírito Santo que o tráfico de drogas passou a aceitar crianças somente após o momento da inauguração do Estatuto. A pesquisa *Crianças no narcotráfico: um diagnóstico rápido*, publicada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em parceria com o Ministério Público do Rio de Janeiro (Brasil, 2002), traz depoimentos de traficantes cariocas os quais também afirmaram não permitir a participação de crianças em suas atividades ilícitas em período anterior a 1990. No entanto, de 1996 em diante, os dados estatísticos de apreensões realizadas no Rio de Janeiro mostram que o número de crianças e adolescentes pegos em flagrante por ato infracional análogo ao tráfico de drogas aumentou consideravelmente, além da constatação de que houve uma redução progressiva nas idades com o passar dos anos. Na Tabela 1 é possível observar o número de apreensões por faixa de idade dos anos 1996 a 2000.

Grupo Etário	1996	1997	1998	1999	2000	Total	(%)
Menores de 12	2	13	-	43	100	158	0,62%
12	88	117	121	79	144	549	2,16%
13	166	224	226	151	256	1.023	4,03%
14	343	578	499	341	503	2.264	8,91%
15	596	948	1.030	599	921	4.094	16,12%
16	968	1.387	1.471	1.007	1.353	6.186	24,35%
17	1.154	1.838	1.758	1.378	1.607	7.753	30,45%
18	-	-	550	940	382	1.872	7,37%
Não responderam	-	-	-	892	631	1.523	6,00%
Total	3.317	5.105	5.655	5.430	5.897	25.404	100,00%

Tabela 1. Estatística por idade acerca dos atos infracionais registrados no sistema de Justiça do Rio de Janeiro.



Fonte: Vara da Infância e Juventude do RJ apud OIT; MPRJ (2002)

Dessa maneira, se considerarmos que 1996 foram apreendidas apenas duas crianças em situação análoga a ato infracional e, quatro anos depois, esse número passou 100, é possível inferir o envolvimento de crianças em atividades ilícitas aumentou exponencialmente, assim como o quantitativo de adolescentes na mesma situação.

Esse estudo teve acesso a traficantes cariocas, os quais justificaram dois motivos principais para não aceitarem a participação de crianças no tráfico antes de 1990: receio de desaprovação da comunidade e a inexperiência das mesmas diante de confrontos com a polícia e grupos rivais. Por outro lado, os traficantes elencaram duas outras razões para a aceitação de crianças a serviço do tráfico de drogas local: a redução dos custos financeiros no caso de apreensões e uma maior disponibilidade das crianças e adolescentes para as atividades criminosas. Nesse caso, os relatos dos traficantes entrevistados na pesquisa indicam que as crianças e adolescentes seriam mais destemidos e, portanto, estariam mais dispostos a realizar qualquer atividade ilícita no comércio varejista de drogas.

No Espírito Santo, as estatísticas também mostram que o número de adolescentes apreendidos aumentou nos últimos anos. De acordo com um levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa por internação passou de 122, em 2002, para 331, no ano seguinte, um crescimento de 171,3% (A Gazeta, 2007). Outro estudo feito pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) mostrou que, no ano de 2012, havia 747 adolescentes internados em unidades socioeducativas do Estado (Secretaria de Direitos Humanos, 2013).

Outro dado trazido pelo Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo no Espírito Santo (Espírito Santo, 2014) indica que, em 2007, havia 67 adolescentes cumprindo medida socioeducativa com restrição de liberdade. Ao fazer o mesmo levantamento três anos depois, esse número subiu para 151 e, em 2013, já eram 182 adolescentes internados por ato análogo ao tráfico de drogas.

A justificativa apresentada no contexto carioca, de que os custos de uma apreensão de um adolescente para o tráfico seriam muito menores do que os de um adulto, também foi muito recorrente na pesquisa de campo. Isso porque, segundo os interlocutores, o tempo de internação é consideravelmente menor ao tempo de prisão, o que justificaria



ser sempre o adolescente a assumir os riscos de ser pego em flagrante. Inclusive, alguns entrevistados que já passaram pelo sistema prisional em decorrência de atos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas demonstram o receio em voltar a trabalhar para o tráfico por já serem adultos e reincidentes, o que resultaria em muitos anos de prisão caso sejam presos em flagrante. Assim, a participação de crianças e adolescentes representaria menos prejuízos ao tráfico de drogas.

A percepção geral entre os entrevistados é de que houve um aumento da participação de crianças na faixa de idade de 8 a 11 a partir do ano de 2006. E, coincidentemente ou não, este é o ano de criação da Lei 11.343, popularmente conhecida como a Lei da Drogas, inaugurada no dia 23 de agosto do corrente ano. Já é um fato indiscutível que essa lei tornou-se um marco no endurecimento de penas para os crimes de tráfico de drogas, tendo sido a grande responsável pelo aumento da população carcerária que ultrapassou o dobro num período de 10 anos, extrapolando a marca de 600 mil detentos, de acordo com o levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen), de 2014 (Brasil, 2014). Já na última sondagem feita pelo órgão, divulgada em dezembro de 2017, consta que o número de pessoas privadas de liberdade no país era referente a 726.712, quantitativo contabilizado até junho de 2016 (Brasil, 2017). No Gráfico 1, é possível observar o crescimento da população carcerária nacional a partir do ano de 2005.

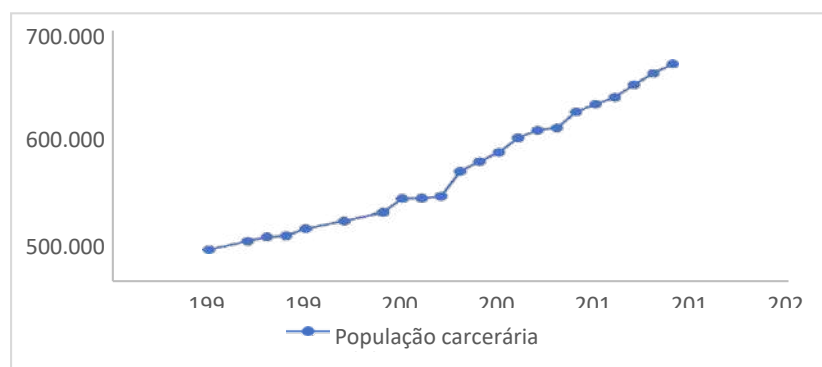


Gráfico 1. Evolução da população carcerária no Brasil de 1990-2014

Fonte: Depen (2014).

No Espírito Santo, o crescimento da população carcerária seguiu curva similar, tendo em vista que, em 2010, havia 5.152 detentos em presídios no Estado, população carcerária adulta que passou para 10.803 cinco anos depois (Grupo de Monitoramento Integrado, 2011). A pesquisa empírica retomada no decorrer deste artigo traz indícios sobre uma possível redução progressiva nas idades de início nas atividades do comércio



varejista de drogas nos últimos anos. Conforme depoimentos de 14 jovens e adolescentes, os quais já atuaram ou trabalhavam no tráfico de drogas local na época da entrevista, os mais velhos, com idade superior a 30 anos, relataram ter iniciado a vivência no comércio de drogas na adolescência, entre 13 e 15 anos. Contudo, grande parte dos que iniciaram no tráfico de drogas a partir de 2005, tinha entre 8 e 11 anos, conforme pode ser observado na Tabela 2.

Entrevistado	Perfil e idade do interlocutor	Idade/ ano que iniciou no tráfico
1	Jovem do tráfico, 22	11 anos/ 2005
2	Ex-trafficante, 32	15 anos/ 1999
3	Ex-trafficante, 30	15 anos/ 2001
4	Adolescente do tráfico, 16	12 anos/ 2012
5	Jovem do tráfico, 18	8 anos/ 2006
6	Ex-gerente do tráfico, 30	12 anos/ 1998
7	Patrão do tráfico, 35	13 anos/ 1994
8	Jovem do tráfico, 26	10 anos/ 2000
9	Jovem do tráfico, 20	17 anos/ 2013
10	Adolescente do tráfico, 15	11 anos/ 2011
11	Adolescente do tráfico, 15	11 anos/ 2012
12	Adolescente do tráfico, 15	11 anos/ 2012
13	Adolescente do tráfico, 16	11 anos/ 2011
14	Adolescente do tráfico, 17	10 anos/ 2009

Tabela 2. Relação entre Idade/ano de início de envolvimento no tráfico de adolescentes e jovens entrevistados em comunidade de Vitória.

Fonte: Elaboração própria.

O Estatuto da Criança e do Adolescente e o tráfico de drogas são vistos aqui, portanto, como elementos distintos e situados, inclusive, em campos diversos; entretanto, atraem-se numa dinâmica de *afinidade eletiva*, mediante a ótica weberiana. A lei protetiva, no campo político, atuando como um instrumento legal criado com o objetivo de proteger crianças e adolescentes e, logo, funcionar como um elemento de impedimento para entrada de crianças na criminalidade. De maneira semelhante, a Lei de Drogas foi formulada com a finalidade de “[...] prevenção do uso indevido, [...] repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas” (Brasil, 2006, art.1º). Contudo, a lógica racional que hoje perpassa o tráfico de drogas, no campo econômico, encontra nos efeitos dessa lei repressiva e da lei protetiva a possibilidade de angariar mais lucros, adotando crianças para a dinâmica do comércio varejista de drogas. Assim como Weber



(1994, p.60-61) argumentou que “os resultados da Reforma foram em boa parte consequências imprevistas, e por isso mesmo não desejadas, do trabalho dos reformadores, muitas vezes bastante divergentes, e até opostas ao que eles realmente desejavam”, acreditamos que os legisladores não esperavam que a inauguração de uma lei protetiva de crianças e adolescentes pudesse, em certa medida, colocá-las em certo grau de vulnerabilidade ao tráfico de drogas, em decorrência de suas *afinidades eletivas*. Contudo, é preciso compreender que há condições históricas e sociais que influenciam no modo como os grupos sociais irão apreender as normas impostas a fim de direcionar as suas ações.

“Traficante romantizado” x “Traficante contemporâneo”: a desmagificação do tráfico de drogas

A percepção acerca do perfil do traficante em grande parte das comunidades de Vitória (ES) não é mais o mesmo em comparação com aquele predominante até a década de 1980. Até essa época, era comum ter um único traficante como referência na localidade, geralmente de uma faixa etária mais elevada e que se perpetuava como liderança por mais tempo. Assim, descreve-se a figura de um “traficante romantizado”, referindo-se a uma liderança que garante a segurança no território e se encarrega de atender às necessidades eventuais dos moradores, com a doação de cestas básicas, por exemplo. Ademais, esse traficante não permitia o envolvimento de crianças no comércio varejista de drogas, proibindo, inclusive, o uso dessas substâncias perto de crianças como atitude de respeito à comunidade local.

Já o perfil do “traficante contemporâneo” é marcado pela rotatividade e pela pouca idade, ou seja, geralmente são adolescentes e não ficam no cargo de liderança por muito tempo, além de o controle não estar mais centralizado em uma única pessoa, mas sim em vários jovens, que disputam o controle da venda de drogas no território. Ademais, o “traficante contemporâneo” teria uma conduta mais permissiva, uma vez que não limita a faixa-etária para participar do comércio de drogas.

Esse contraponto entre o perfil do traficante antigamente e o da atualidade foi percebido também na fala de uma parente de um dos adolescentes pesquisados na fase da pesquisa documental. Segundo ela, o tráfico de drogas no bairro onde ela mora, em Vitória, era diferente porque ela dizia conhecer bem os traficantes, tendo em vista que eram pessoas que tinham crescido com ela, logo, tinha liberdade de dialogar diretamente com eles, caso se sentisse incomodada pela conduta inadequada de algum



deles na comunidade, como o uso de drogas perto dos moradores. Ela relata, inclusive, que o comércio e o uso de drogas no bairro eram mais discretos e que se evitavam as práticas ilícitas perto das crianças. Tanto que, para ela, “essa turma dali, que a gente cresceu com eles, eles não tinham a intenção de viciar os filhos da gente”.

De maneira semelhante, um morador entrevistado na terceira fase da pesquisa de campo também relatou certo inconformismo com a atual configuração do comércio varejista de substâncias psicoativas ilícitas, no qual passou a ser comum a vivência de crianças e adolescentes. Na visão dele, “de menor não fazia *mandado*⁶ como hoje”. Na percepção desse morador, começaram a aparecer mais crianças envolvidas na dinâmica do tráfico de drogas, na comunidade onde ele mora, depois de 2009, quando ele passou a ver os veteranos serem presos ou se “regenerarem” – abandonarem as práticas ilícitas – abrindo espaço para que pessoas mais jovens assumissem o comando do comércio varejista de drogas. Ele descreveu, inclusive, que há alguns anos “criança nem perto da *boca*⁷ e dos traficantes ficava. Eu era *de menor* [sic] e nem podia ficar perto dos meus irmãos que eram do tráfico”.

Uma entrevistada de 59 anos, cujo depoimento também foi coletado no decorrer do trabalho de campo, apresentou certo saudosismo ao falar sobre suas lembranças acerca do tráfico de drogas nas décadas de 1970 e 1980, período em que trabalhou no comércio de drogas e chegou a chefiar uma *boca de fumo*. Ela relatou sobre a discrição que era mantida pelos veteranos, que não costumavam fazer uso de drogas publicamente nos bairros, em respeito às crianças e às famílias. De acordo com a interlocutora, havia também certo clima de solidariedade entre os veteranos, mesmo aqueles que lideravam o tráfico de drogas em bairros diferentes, pois, nas palavras dela “a guerra era com a polícia, se tinha algum problema entre um traficante veterano e outro, conversava todo mundo na paz, ficava cada um pro seu canto, não era como é hoje, que se o menino mora num morro, não pode passar para o outro senão morre”.

A ex-chefe do tráfico continua o seu depoimento, lamentando que o tráfico de drogas resguardava muitas regras que proporcionavam certa convivência harmônica entre moradores e traficantes, no entanto, ao olhar para a atual configuração do tráfico de drogas local, a sensação é de que não há mais “lei”, nem respeito

Cada um tinha um pedaço e veterano não aceitava menino novo, por isso, muito novo matou veterano porque queria comandar, entrar no crime. Hoje, vagabundagem é tudo



menino novo, os que tão no comando são tudo de menor. Se tem veterano, agora eles coloca [sic] os novo pra trabalhar, não tem mais lei. (Ex-chefe do tráfico, 59 anos)

Nesse sentido, fazendo uma analogia ao conceito weberiano de desencantamento do mundo (Pierucci, 2003), observamos que houve um processo de *desmagificação* do tráfico de drogas em Vitória, decorrente da racionalização do comércio varejista de drogas. De acordo com o autor, que descreve o conceito weberiano em 12 passos, o desencantamento do mundo é fruto do processo de racionalização em dois campos: no religioso e no científico.

Um ponto importante trazido por Pierucci (2003) é a perda do sentido que vem acompanhada do processo de desencantamento, na medida em que a racionalidade pretende “tudo calcular, prever e dominar, não é capaz de definir nenhum valor” (Pierucci, 2003, p.152). Nesse contexto, o autor se refere à ciência, mas tomamos a liberdade de ampliar a teorização para o contexto do tráfico de drogas, que, semelhantemente, perdeu o seu romantismo para dar lugar a uma objetividade racional, segundo a qual não há espaço para a preservação de valores se isso significa colocar em risco o ganho dos lucros.

Na verdade, a racionalização do tráfico de drogas, sendo tratado como um “negócio”, já foi percebida no trabalho de campo, estando, portanto, demarcado pelas palavras “trabalho” e “negócio” e pelas expressões “fonte de renda na favela” e “um modo ilegal de ganhar dinheiro”, definições para o tráfico de drogas que foram trazidas pelos interlocutores.

Diante disso, entendemos também a partir de Foucault (2008) que o comércio varejista de substâncias ilícitas está despido de moralismos e valores, de modo que traz em suas relações o equívoco da inversão do social com o econômico. Ademais, o autor contextualiza que os legisladores pensaram os instrumentos normativos – leis

– com a finalidade de orientar a conduta dos indivíduos em sociedade porque assim seria mais compensador. Contudo, a lógica neoliberal que perpassa o tráfico de drogas é pensada do ponto de vista do *homo economicus*, ou seja, aquele que irá optar pelo caminho que lhe proporcionará maiores lucros.



E, a partir desse ponto de convergência com o pensamento foucaultiano, observamos similitudes com a discussão que Weber (2004) traz acerca da racionalização das esferas da vida – que aqui incluímos o tráfico de drogas – nas quais está incluso o Direito, cuja racionalidade jurídica formal possui a premissa de influenciar e orientar as condutas humanas. Contudo, tal racionalização do instrumento jurídico não consegue apreender “[...] as regras de fato ‘válidas’ na vida cotidiana livre de processos” (Weber, 2004, p.147), de modo que seguir a lei passa a não fazer sentido para algumas pessoas, sobretudo aquelas que não se reconhecem como filhos dela, contexto em que se enquadram muitas crianças em situação de vulnerabilidade.

A violação de direitos e a não responsabilização do Estado

A pesquisa documental evidencia que, dos 38 casos de crianças e adolescentes⁸ pesquisados, 33 deles apresentavam um histórico de violações anterior à vulnerabilidade ao tráfico, como é possível observar no Gráfico 2.

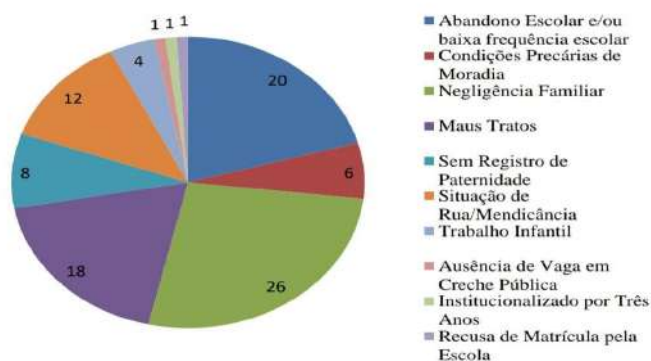


Gráfico 2. Tipos de violações sofridas pelas crianças e adolescentes da pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar o Gráfico 2, observa-se que maus tratos, negligência e abandono ou baixa frequência escolar estão entre as violações mais recorrentes, sendo que mais de 90% dessas crianças e adolescentes não tiveram os seus direitos garantidos, conforme está preconizado no Estatuto. Ou seja, embora exista uma legislação protetiva em vigor há mais de 25 anos, o poder público não dispõe de serviços e equipamentos públicos suficientes para que essa lei seja, de fato, efetivada na vida dessas crianças. E essa constatação não diz respeito somente ao município de Vitória, pois o relatório Violência, Infância e Crime Organizado (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2015) aponta que grande parte das crianças e adolescentes em conflito com a lei possui histórico de violação de direitos antes da exploração pelo tráfico de drogas.



Nesse contexto, é relevante destacar a “lógica institucional de produção e circulação de saberes” (Silveira, 2015), mediante a qual grande parte dos atores institucionais acaba lidando com os casos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Isso porque, conforme foi constatado na pesquisa de campo, alguns técnicos do Creas e conselheiros tutelares classificam os casos, mediante categorias para cada violação, movidos por uma lógica de intervenção inaugurada com o Estatuto, que prevê uma série de medidas a serem aplicadas no caso de violações de direitos. Só que essa política de intervenção acaba gerando dispositivos de saber que ao invés de incluir, acabam por excluir, uma vez que é retirado o foco da criança. A exemplo, quando o ator institucional classifica que a criança está sendo vítima de negligência, desvia-se o foco dela para a família, que é tachada como desestruturada. Dessa forma, a responsabilização recai geralmente sobre a família, reconhecida como incapacitada de cuidar da criança, e não sobre o Estado, que não promove políticas públicas a fim de superação das violações de direitos, das quais os próprios familiares também foram vítimas. Nesse sentido, concordamos com Neder (2004) de que o governo não assume a sua responsabilidade parental, o que é visto na fala dos atores institucionais, que promovem um discurso de culpabilização da família.

Isto posto, destacamos que no Brasil, principalmente a partir do final dos anos 1980, assistimos a publicização de assassinatos passionais, parricídios, violência física e simbólica na educação dos filhos, nas escolas e no meio urbano, envolvendo

particularmente jovens, tanto da classe média e alta quanto da população pobre e excluída. Paralelamente, verificamos também a ausência cada vez maior do Estado e da lei jurídica nas instâncias que deveriam regular as relações e os conflitos sociais naquilo que Pierre Legendre (1983) denomina de “função parental do Estado”. Sintomaticamente, esses fenômenos sociais sinalizam a quebra de laços de solidariedade social e apontam para o surgimento de novas subjetividades organizadas segundo uma lógica particular e inédita ainda não desvendada. Entendemos que é imprescindível, na interpretação dos dados aqui apresentados, a imbricação teórica da ignorância simbólica da Lei (figura paterna no sentido Lacaniano) com a ausência da função parental do Estado, na busca da compreensão de um tipo de vulnerabilidade social que Berlinck (2000) denomina de insuficiência imunológica psíquica, ou seja, um estado psíquico marcado pela incapacidade de reagir diante de qualquer situação desfavorável, ou conflituosa.



Nesses casos, são frequentes desistências, sentimento de derrota, passividade, suicídio, depreciação, punição por meio de mutilação do próprio corpo, etc. Este tipo de insuficiência, segundo Berlinck, é ocasionada por um trauma originário que se caracteriza pela violência denominada simbólica. Esta violência simbólica marca o indivíduo na sua instância psíquica, causando um sentimento que pode ser traduzido pela sensação de inadequação, não pertencimento familiar e societário, perseguição e exclusão, gerando uma incapacidade ou insuficiência na ação, em diversas dimensões da vida cotidiana do indivíduo, impedindo-o, por exemplo, de realizar atividades ou atitudes proativas ou produtivas, como salientamos em Rodrigues (2004). Devido a essa insuficiência, o indivíduo pode deslocar para o plano da fantasia o reconhecimento negado por meio do fenômeno social da recusa. No âmbito da recusa, diferentemente do que ocorre no processo de recalque, as representações não estão ausentes do campo do consciente; mas é o seu sentido e o sentido de realidade que ficam turvos e ambíguos. Na recusa, o que está em questão é a interrupção da dimensão processual da percepção (Maia, 2003, p. 83).

O que se pretende, nessa perspectiva, é entender os mecanismos de atuação dessa vulnerabilidade social na constituição da subjetividade humana na contemporaneidade. Ou melhor, compreender como ela se manifesta diante do poder e da autoridade absolutistas. Por autoridade e poder absolutista entendemos a intolerância e o individualismo inscritos no pensamento tomista e nas suas permanências reeditadas e de longa duração presentes no pensamento ocidental, o qual a historiadora Gizlene Neder (2000) e Gisálio Cerqueira Filho (1997; 2002) tem definido como pensamento absolutista que remete a um leque de sentimentos absolutistas alicerçados no princípio da perfeição.

Nesse sentido, inferimos que o redimensionamento dessas ideologias seculares no imaginário pós-moderno tem colaborado não só para forjar a sujeição e impotência do sujeito diante de um poder que se realiza no absolutismo afetivo como também, por meio do princípio da perfeição, evita o confronto com o real, como sugere Slavoj Žižek (2001). Isto porque, as representações midiáticas na sociedade imagética pós-moderna ressignificam as ideologias seculares, produzindo efeitos de ilusão que provocam uma sensação de desnorreamento desesperador radicalizado no excesso: ceticismo ou cinismo, dificultando o estabelecimento de redes de solidariedade social. Assim, o mal-estar que caracteriza as relações afetivas na pós-modernidade gera insuficiências e



vulnerabilidades sociais, sobretudo no âmbito da violência urbana e particularmente na violência intrafamiliar.

Considerações finais

Os aspectos da realidade de crianças e adolescentes que hoje vivenciam o comércio varejista de drogas convergem para uma relação de *afinidades eletivas* junto à criação de dois instrumentos jurídicos aqui analisados: O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Drogas. Dessa maneira, analisamos que o tráfico de drogas, na sua racionalização de investir naquilo que poderia proporcionar maior lucro, apropriou-se da inauguração dessas legislações para atrair crianças e adolescentes para trabalhar no varejo do comércio de substâncias psicoativas ilícitas.

Compreendemos que essa análise não autoriza o discurso de insuficiência da lei protetiva como justificativa para a redução da maioria penal. Isso porque, conforme já foi demonstrado no decorrer deste artigo por meio da lógica weberiana do contexto de formulação das leis, os legisladores precisam estar atentos aos aspectos referentes às condições histórico-sociais que, muitas vezes, escapam do formalismo jurídico. Logo, muitas vezes a intencionalidade da norma não é capaz de ser apreendida a fim de que tal compreensão possa conduzir as condutas humanas segundo as expectativas dos juristas. Nesse sentido, é possível que as leis produzam efeitos contrários aos seus objetivos iniciais, como ocorreu na vida de crianças que, no contexto de racionalização das várias esferas da vida, foram adotadas pelo tráfico de drogas.

Notas

¹ Michelli de Souza Possmozer (michellispo@gmail.com) é pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos Indiciários (NEI) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), na cidade de Vitória – ES – Brasil e ao Grupo de Pesquisa Dinâmicas Territoriais, Cultura e Religião (CRELIG). É doutoranda em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Mestre em Ciências Sociais e graduada em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo.

² Marcia Barros Ferreira Rodrigues (mbfrodrigues@gmail.com) é professora titular da UFES, vinculada ao Departamento de Ciências Sociais (DCSO) e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PGCS) da UFES, na cidade de Vitória – ES – Brasil.



É Doutora em História, possui pós-doutorado em Sociologia e Direito e graduada em Ciências Sociais.

³ Expressão derivada de boca de fumo, categoria nativa utilizada para definir local de comércio de drogas.

⁴ Não pretendemos aqui discutir todos os aspectos dos conceitos de racionalização, desencantamento do mundo e afinidades eletivas, trabalhados por Max Weber em sua vasta obra, pois compreendemos que o espaço de um artigo seria insuficiente para fazê-lo em sua complexidade.

⁵ Entendemos que Foucault e Weber possuem divergências, mas não iremos considerá-las aqui, pois pretendemos ressaltar as convergências de pensamento entre os dois intelectuais acerca da racionalidade em torno de uma ontologia crítica no mundo contemporâneo.

⁶ Segundo Tognolli (2006), esse grupo de extermínio foi fundado no Estado em 1984 e recebeu a acusação de 30 assassinatos políticos e de aproximadamente 1.500 homicídios por ano, no decorrer de 18 anos de atuação.

⁷ Gíria que significa delatar.

⁸ Gíria que significa favor para o tráfico, como comprar alimentação e utensílios para traficantes em troca de dinheiro, comida ou bens.

⁹ Termo para boca de fumo, categoria nativa que significa local de venda de drogas.

¹⁰ A pesquisa documental foi feita nos prontuários de atendimento dos Conselhos Tutelares e Creas que tiveram suas últimas demandas nos anos de 2013 e 2014, dos quais foram selecionados 38, cujos casos eram referentes a crianças e adolescentes com indicadores de vivência no tráfico de drogas no período da infância.

Referências

Berlinck, M. T. (1997). Insuficiência Imunológica Psíquica. Estudos Gerais da Psicanálise. *Boletim de Novidades da Livraria Pulsional*, ano X (103), 5-14.

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). (2013). Levantamento anual dos/as adolescentes em conflito com a Lei, 2012. Brasília. Disponível em:



<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/levantamento-sinase-2012>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

Brasil. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Planalto, Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Brasil. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Planalto, Brasília, 23 ago. 2006.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 17 ago. 2018.

Brasil. OIT. Ministério do Trabalho e Emprego. Crianças no narcotráfico: um diagnóstico rápido. Brasília: OIT, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3j1TzsG> Acesso em: 20 ago. 2017.

Brasil. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (Depen). (2014). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – JUNHO DE 2014. Brasília. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional (Depen). (2017). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização – Junho de 2016. Brasília.

Disponível em: <<https://bit.ly/3nUWtmd>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

Cerqueira Filho, G.; Neder, G. (1997). *Emoção e Política*. Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor.

Cerqueira Filho, G. (2002). *Édipo e Excesso*. Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2015). *Violência, Infância e Crime Organizado*. Disponível em: <<https://bit.ly/38JPeam>>. Acesso em: 15 ago. 2018.



Espírito Santo (Estado). Governador (2011-2015: Casagrande). Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo 2015-2024. Vitória: 2014.

Del Priori, M. (org). (2000). *História das crianças no Brasil*. (2. Ed). São Paulo, Contexto.

Del Priori, M. (2012). A criança negra no Brasil. In: Jacó-Vilela, AM., Sato, L. (orgs). *Diálogos em psicologia social* [online]. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 232-253. Disponível em: <<https://bit.ly/3hqcZYY>> Acesso em: 15 abr. 2016.

Foucault, Michel. (2008). *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo, Martins Fontes.

Freyre, Gilberto. (2006). *Sobrados e mucambos: Decadência do patriarcado e desenvolvimento do urbano*. (16. Ed). São Paulo, Global.

Lajolo, Marisa, (2011). Infância de papel e tinta. In: Freitas, Marcos Cezar de (org). *História social da infância no Brasil*. São Paulo, Cortez.

Legendre, Pierre. (1983). *O amor do censor: Ensaio sobre a ordem dogmática*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.

Maia, Marisa Schargel. (2003). *Extremos da Alma: Dor e trauma na atualidade e clínica psicanalítica*. Rio de Janeiro, Garamond.

Londoño, Fernando Torres. (1991). A origem do conceito menor. In: Del Priore, Mary. *História da criança no Brasil*. São Paulo, Contexto, pp.129-145.

Löwy, Michael. (2014). *A jaula de aço: Max Weber e o marxismo weberiano*. Tradução de Mariana Echalar. (1. Ed). São Paulo, Boitempo.

Neder, Gizlene. (2000). *Iluminismo Jurídico-penal luso-brasileiro: Obediência e submissão*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos.

Neder, Gizlene. (2004). Entre o dever e a caridade: Assistência, abandono, repressão e responsabilidade parental do Estado. *Discursos Sediciosos*. Crime, Direito e Sociedade, ano 9 (14), pp. 199-231.

Pierucci, Antônio Flávio. (2003). *O Desencantamento do mundo: Todos os passos do conceito em Max Weber*. São Paulo, Editora 34.

Polícia investiga volta da Le Cocq no Espírito Santo. (22 de jan. de 2015). Folha Vitória. Blog Ronda da Cidade. Disponível em:



<<http://www.folhavoria.com.br/policia/blogs/rondadacidade/2015/01/22/policia-investiga-volta-da-le-coq-no-espírito-santo/>>. Acesso em 20 maio 2018.

Possebom, A.; Bello, E.; Mill, A. P. (27 fev. 2007). Número de adolescentes internados no Estado cresce 171% em 4 anos. *A Gazeta*, Vitória, p.4.

Possmozer, Michelli de Souza. (2017). *Tráfico de drogas: o mercado que adota crianças e não dispensa trabalhadores*. Uma experiência etnográfica no município de Vitória. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES, Brasil).

Rodrigues, M.B.F. (2004). Exclusão e imaginário político: reflexões acerca das emoções no processo de inclusão social. In: Franco, S. P.; Ventura, G.; Laranja, A. L. (orgs.). *Exclusão social, violência e identidade*. Vitória, Flor & Cultura, pp. 31- 40.

Silveira, D. S. (2015). Governamentalidades, saberes e políticas públicas na área de Direitos Humanos da criança e do adolescente. In: Resende, H. (org). *Michel Foucault: O governo da infância*. Belo Horizonte, Autêntica Editora.

Tognolli, Claudio Julio. (31 de maio de 2006). Justiça confirma extinção da Scuderie Le Cocq. Consultor Jurídico, Revista Expressa. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2006-mai-31/justica_confirma_extincao_scuderie_detetive_le_cocq>. Acesso em 20 maio 2018.

Violações de direitos humanos no sistema prisional do Espírito Santo/ Atuação da sociedade civil. Grupo de Monitoramento Integrado: Centro de apoio aos direitos humanos “Valdício Barbosa dos Santos” (CADH); Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) da Serra; Conectas direitos humanos; Conselho estadual de direitos humanos do estado do espírito santo (CEDH-ES); Justiça Global; Pastoral do Menor. Vitória, maio, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34VgNvz> Acesso em 20 ago. 2018.

Violência urbana e inocência perdida. (2017). TV Brasil. Direção: Rafael Casé. Reportagem: Alessandra Lago. Imagens: João Victal. Edição de texto: Rafael Casé e Renata Cabral. Edição de imagens: Demétrio Rodrigues. Produção-executiva: Samantha Ribeiro. Rio de Janeiro, EBC. Duração: 52min27s. Disponível em:

<<https://bit.ly/3aVs0Rk>>. Acesso em 27 ago. 2018.



Weber, M. (1994). *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. (9. Ed). São Paulo, Livraria Pioneira Editora.

Weber, M. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. (vol. 2). Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Zizek, Slavoj. (2001). The grip of ideology: a Lacan an approach to theory of ideology. *Journal of political Ideologies*, vol. 6, pp. 191-214.



A representação da violência nas relações sociais em *Inferno Provisório*, de Luiz Ruffato.

Ernani Mügge¹

Resumo

Esta comunicação se propõe a analisar a maneira como *Inferno provisório*, de Luiz Ruffato, expõe a violência, em suas mais variadas formas, visíveis a partir de relações sociais em que a exploração, a injustiça social e a exclusão se manifestam. Ao evidenciar o percurso do proletariado brasileiro, que progressivamente toma forma, o romance assinala o esboroamento da agricultura de subsistência e a solidificação do período industrial, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Ao mesmo tempo em que projeta luz sobre a fragmentação das famílias na zona rural, *Inferno provisório* traduz sonhos e frustrações, buscas e desistências da população jovem, que se dispersa por centros urbanos.

Palavras chave

Violência; Relações sociais; Inferno Provisório; Luiz Ruffato.

Introdução

A violência acompanha a humanidade desde sempre e tem assumido múltiplas configurações ao longo dos tempos. Comumente compreendida como conduta que resulta em danos físicos, ela pode, entretanto, também ocorrer a partir das relações entre as estruturas institucionais políticas e econômicas e a população em geral, a qual pode se tornar vulnerável a partir de decisões advindas do poder. Trata-se, aqui, da violência estrutural.

Na configuração da sociedade capitalista brasileira, a violência estrutural pode ser percebida a partir da incapacidade do estado de garantir condições dignas ao trabalhador, que, seduzido pela aparente garantia de ascensão social, migra para polos industriais em busca de vida plena, originando e dilatando, não raramente, bolsões de pobreza.

O atual modelo social classista brasileiro advém de um processo de industrialização que tomou vulto durante o Estado Novo. “A partir de novembro de 1937, o Estado embarcou com maior decisão em uma política de substituir importações pela produção interna e de estabelecer uma indústria de base” (Fausto, 2014: 203). A ideia fortaleceu-se com a entrada do Brasil na Guerra, em 1942, quando o governo assumiu a supervisão da economia, com a criação da Coordenação de Mobilização Econômica.



Na década de 1950, o capital estrangeiro impulsionou o processo de industrialização no Brasil, o que levou o mercado interno a suprir, de modo considerável, as demandas de bens duráveis. No dia 02 de fevereiro de 1956, o recém empossado presidente da República, Juscelino Kubitschek, publicou, no Diário Oficial, seu Plano de Metas, o primeiro e o mais ambicioso programa de modernização já apresentado ao país” (Schwarcz; Starling, 2015: 415). Tratava-se de uma agenda que previa a aceleração do crescimento econômico do país e que, entre outras coisas, intensificava o processo de industrialização.

A literatura, apesar de dispensar a adequação do “mundo possível”, nele instituído, ao contexto empírico, remete a este, dando forma a sonhos, frustrações, sentimentos. Luiz Ruffato, ao circunscrever as narrativas de *Inferno Provisório* entre os primeiros anos de 1950 e o início do século XXI, elucida, via ficção, esse período, marcado por mudanças significativas na constituição da sociedade brasileira. Deriva, dessa constatação, o problema posto para este trabalho: De que maneira os seres criados pela imaginação possibilitam ao leitor de *Inferno provisório* defrontar-se com a realidade empírica? A análise se justifica pelo fato de o texto ruffatiano, ao colocar em cena personagens que são seduzidos pela possibilidade de se inserirem em um novo contexto, aclarar o impacto do processo de industrialização e modernização do país e suas consequências.

A sedução da cidade e o abandono do campo

A narrativa que abre *Inferno provisório*, intitulada “Uma fábula”, tem como uma de suas personagens André Micheletto. Décimo terceiro e último filho de um casal de agricultores que se estabeleceram na região de Rodeiro, Minas Gerais, desde cedo se vê seduzido pelos encantos do além-fronteiras, desafiando o destino projetado pelo pai. A preferência do jovem por determinado espaço geográfico – Diamante e Corgo do Sapo – em detrimento de outro – Serra da Onça – antecipa, ao leitor, os futuros passos da personagem, pois o confronto entre esses dois espaços geográficos coloca em oposição campo e cidade, atraso e progresso, tristeza e alegria.

André simboliza a gênese do processo de migração do campo para a cidade, que caracteriza o esboroamento de uma estrutura pautada pela produção agrícola. “Entre 1940 e 1970, o Brasil saiu de uma sociedade agrária e ingressou na era industrial” (Pastore; Silva, 2000: 2). A busca por empregos transformou progressiva e rapidamente o cenário urbano.



Ruffato realça esse processo migratório na medida em que cria uma série de personagens que, tal qual André, estendem seu olhar para além das fronteiras. Na representação, Rodeiro se constrói como espaço rural que acolheu, em épocas passadas, os imigrantes italianos, mas que sofreu as consequências do processo migratório. Encurralados pela falta de políticas que lhes garantissem uma sobrevivência digna no campo, os filhos de agricultores migram em busca de melhores condições. Esse é o caso de Zito Pereira, personagem de “A danação”. O destino dessa personagem foi o de muitos outros, o que tornou a região agrícola um espaço despovoado. A situação de abandono do campo aparece em “O segredo”, pelos olhos da personagem Francisco Pretti, que, após décadas, visita o lugar de sua infância, em Bagagem, nas proximidades de Rodeiro, e se defronta com terras abandonadas.

Cataguases: O desencanto

Se, em meio ao desvairado processo de industrialização por que passa o país, Rodeiro representa o arcaico, o ultrapassado, o que agoniza, Cataguases, apesar de cidade que ostenta algumas indústrias – Manufatora, Industrial, Saco-Têxtil, Irmãos Prata – se revela, na obra ruffatiana, como lugar do desencanto, que perdeu sua atração diante de cidades mais industrializadas do eixo Rio-São Paulo. A frustração de grande parte dos trabalhadores de Cataguases tem suas razões: a condição de assalariados lhes garante somente o mínimo para a sobrevivência, negando-lhes a condição de uma vida digna. Nessa conjuntura, a opção de moradia de parte das personagens é o Beco do Zé Pinto, uma espécie de cortiço situado na região periférica da cidade. Estabelece-se, assim, o que Robert Castel assinala como uma das características da “condição proletária” do início da industrialização, e que ainda se mantém: “uma remuneração próxima de uma renda mínima que assegura apenas a reprodução do trabalhador e de sua família e que não permite investir no consumo” (1998: 419)

Hélia é uma das personagens de Ruffato, que, em um desabafo com as amigas, sintetiza sua condição proletária:

“Estou cansada... Cansada de morar nesse beco... nessa bagunça... nem um quarto só pra mim eu tenho!... E estou de saco cheio da fábrica... acordar cedo... aguentar o Jacy...”
(Ruffato, 2016: 75).

Não vendo saída para sua vida, a moça decide se jogar no Rio Pomba, mas é impedida pelo ex-namorado, que a leva para casa.



Enfatize-se, também, que a dinâmica do trabalho assalariado exerce forte influência nas práticas sociais. Uma vez que precisam cumprir horários fixos, os trabalhadores não conseguem participar de eventos que ocorrem no horário de expediente. Na ocasião do trágico falecimento de Marquinho, personagem de “A mancha”, a mãe vê-se privada de receber o apoio de amigos: “Amanhã o pessoal sai cedo pra trabalhar, cinco e meia, às seis a fábrica apita, não vai ninguém no enterro?” (Ruffato, 2016: 30).

Cataguases passa a ser, assim, um lugar detestado por parte de seus habitantes, especialmente jovens, ávidos por ascensão social que, acreditam, possa ser alcançada mediante um emprego em uma cidade industrial. Se o sonho de André, no início da narrativa, é trabalhar em uma empresa de móveis em Ubá, agora as atenções de seus conterrâneos se voltam para São Paulo e Rio de Janeiro. É o caso de Jorge Pelado que, jovem ainda, se vê envolvido pelo desejo de deixar a cidade, motivado pela miséria: “(Todos os domingos, Jorge Pelado ia para a rodoviária espiar o ônibus de Cataguases. Ensaivava o dia em que compraria uma passagem e, todo lorde, na primeira poltrona, cumprimentaria os conterrâneos” (Ruffato, 2016: 187).

A personagem Jorge, portanto, pode ser vista como síntese do ator social que, em função de sistemas econômicos pautados pela exploração e exclusão, vive em condições sub-humanas, a ponto de fazer, do desejo de mudança, seu objetivo de vida.

“Cicatrizes” expõe de maneira protocolar essa realidade. Ao voltar, à noite, de um jogo de futebol contra o Ideal, de Recreio, o ônibus que leva os jogadores do Botafogo Futebol Clube de Cataguases para, em função de um problema mecânico, em um posto de combustíveis à margem da rodovia Rio-Bahia. O menino Paco, filho do fundador do clube, o ex-carroceiro seu Miguel, que acompanhava o elenco, com vergonha de acompanhar os adultos ao mictório, decide procurar um canto na escuridão para urinar. Durante o trajeto, esbarra em “dois escangalhados caminhões” (2016: p. 147) lotados com trabalhadores de indústrias que, por motivos similares aos de Jorge, dirigem-se a São Paulo em busca de algum trabalho que lhes garanta o mínimo para sua sobrevivência.

Em “Aquário” aparece novamente o processo migratório pela Rio-Bahia. Ao passar por Leopoldina, em direção ao litoral capixaba, Carlinho e a mãe veem a movimentação dos coletivos pela rodovia.



Os polos industriais funcionam, portanto, como ímãs que atraem a população desfavorecida com a promessa de vida melhor, fazendo engrossar a massa de trabalhadores nas grandes cidades.

Nova realidade: A (não) conquista

As personagens de Ruffato que migram para São Paulo têm destinos diferentes, como a própria lógica que se estabelece no mundo empírico, em que se constitui um quadro de desigualdade significativo nas regiões atingidas por processos migratórios. Muitas vezes a melhoria das condições econômicas é ilusória. Pastore e Haller, em estudo sobre a mobilidade social no Brasil, constatam que “a grande maioria subiu um ou dois degraus na escada social. Mas, em função de o status social dos pais ser muito baixo, qualquer movimento dos filhos representou uma promoção social” (1993: 29). Por essa razão, afirmam, “O Brasil dos anos 50, 60 e grande parte dos 70 teve uma população que se sentiu promovida em relação aos seus pais e ao seu próprio início da carreira, apesar de o país continuar pobre, com condições de habitação, saneamento, saúde e educação precárias” (1993: 30).

Esse parece ser o caso da personagem Gildo, de “Amigos”, filho de dona Marta e de seu Marciano, moradores próximos do Beco do Zé Pinto, que migra para São Paulo e trabalha como operário em uma empresa. De volta a Cataguases, para uma visita à mãe na véspera de Natal, ostenta sua (nova) condição ao amigo Gildo, alcançada em sete anos como embalador: “Fui pra lá, arrumei emprego, ganho bem, comprei até carro, você viu?, um fusquinha verde aí fora, mando dinheiro pra mãe... Dá até pra ajudar a Ana Elisa e a Ana Lúcia de vez em quando, lembra delas?” (2016: p. 245,256). Presenteia a mãe, ex-professora de corte e costura, com um televisor para o Natal e festeja o encontro com amigo, com rodadas de cerveja, iniciativas que revelam sua condição econômica.

O fusca 1300 e o televisor constituem-se em símbolos do progresso; são bens materiais com os quais sonha a classe média-baixa. Dialoga com esses bens, a vestimenta de Gildo – bermuda jeans, camiseta de propaganda puída, chinelo havaiana – na medida em que constitui a figura de quem curte as férias sem preocupações – e o cenário da casa: capas de tecido ordinário que protegem o sofá da poeira; o cinzeiro em forma de coração sobre a mesinha de centro, a margarida de plástico no solitário, assim como as rodelas de salame com palitos espetados em pratinho de papelão, servidos como tiragosto e a sidra na geladeira com a qual irão brindar o Natal.



Diferente é a situação de Luzimar, ainda morador da cidade, que vive na pobreza. Funcionário da Manufatora, não tem sequer condições de comprar um presentinho para a namorada. Ao invés de dirigir automóvel, anda de bicicleta, e sua imagem é bem diferente: quando a mãe de Gildo vai chamar o filho, “Luzimar esfrega a graxa seca dos dedos no forro do bolso, espana os minúsculos fiapos de algodão agarrados nos cabelos, na camisa, na calça” (2016: 242).

O sentimento de superioridade de Gildo em relação ao amigo se escancara quando se encontram. O comportamento pode ser traduzido como prepotência, na medida em que institui uma hierarquia que desequilibra as forças de poder: se, antes da ida a São Paulo, as condições – desfavoráveis – de ambos eram idênticas, o que os mantinha em uma relação cordial, agora a amizade sofre grave abalo. Ao final do conto, quando Luzimar, preocupado com Soninha, a namorada, finalmente consegue se desvencilhar de Gildo e sai pedalando sua bicicleta, este, visivelmente alterado por não ter sido atendido, corre até o meio da rua e grita-lhe impropérios: “Vai, panaca, vai cuidar da mulherzinha! Vai, bundão! Trouxa! Panaca! Vai!” (2016: 249). Dessa forma, o leitor percebe que Gildo, ao ascender socialmente, sofreu um processo de metamorfose, assumindo um outro lugar, em que se destaca a arrogância e o individualismo.

Para Valdomiro, personagem de “Mirim”, São Paulo também representou a possibilidade de vida mais digna. Lá chegou no ano de 1967, “mão na frente, mão atrás, nem blusa direito” (2016: 286) e empregou-se na Conforja, a maior forjaria da América Latina, em Diadema. Entretanto, a atividade na indústria foi prematuramente interrompida em função de uma escoliose. Não há referência sobre a vida que a personagem levava em Diadema, o que faz o leitor inferir, com base nesse silenciamento, de que nada de marcante tenha ocorrido, ou seja, de que a vida de Valdomiro tenha sido uma extensa rotina.

A fotografia que guarda da época de colégio assume importância fundamental na vida da personagem, internado no Centro de Recreação do Idoso, pois convoca a lembrança do momento “mais arco-de-triunfo da sua vida” (2016: 288). Ao fazê-lo, descarta a importância da carteira de trabalho, colocando-a na condição de algo necessário apenas para a sobrevivência, mas sem a energia de marcar um momento inesquecível.

A escolha da imagem da infância por parte de Valdomiro problematiza o sentido de felicidade, assim como ocorre em “O aquário”, quando Carlinho é perguntado pela mãe, se ele conseguiu ser feliz em São Paulo. Diante da pergunta, a personagem hesita e não consegue ser afirmativo.



Seu plano de viver uma vida nova – “Eu queria deslembrar minha história. Pensava desmanchar as paredes do meu passado e fundar meu presente sobre novos alicerces” (2016: 257) – não deu certo: fracassou com o término de seu casamento com Mariana, uma das filhas de seu chefe na firma de autopeças em Santo André. A saída que encontrou foi recuperar seus antigos laços afetivos com a mãe, em Cataguases.

Se Gildo está convencido de ter encontrado a felicidade, em Valdomiro e Carlinho o leitor não encontra a mesma percepção, o que pode ser justificado pela juventude de um e pela experiência dos outros. A estes, com certeza, se alia Baiano, para quem a estadia no Rio de Janeiro foi consideravelmente negativa, em função de seu perfil. “Desde cedo renegou patrão, não por temor de pegar no pesado, que despossuía, mas por vagas ideias de não se querer cavalgado” (2016: 166). Chegado ao Rio, conseguiu emprego em uma oficina de conserto de bicicletas, em Bangu, na qual vive uma terrível rotina, que o levam ao alcoolismo e ao retorno a Cataguases, motivado por uma paixão. Na cidade de origem, foi “Pau pra toda obra, de tudo um pouco Baiano fez” (2016: 167).

Ruffato, ao expor ficcionalmente os efeitos do processo de industrialização no Brasil, revela um cenário em que pelo menos parte de suas personagens, por fatores diversos, têm êxito na sua empreitada, basicamente porque o emprego nas grandes indústrias lhes proporciona melhores condições de sobrevivência. O contexto exposto na narrativa ruffatiana coaduna com a afirmação de Wilnês Henrique, para quem a “industrialização brasileira representou, para alguns novos segmentos da população, o acesso efetivo a padrões de consumo [...] e, para outros, o sonho nem sempre alcançado da ascensão social e da melhoria de vida” (1998: p. 80). Ficam excluídos do processo, entretanto, aqueles que não se adaptam minimamente à rotina do exaustivo e repetitivo trabalho em uma empresa.

Conclusão

A análise da trajetória das personagens de *Inferno provisório*, selecionadas para este estudo, permitiu construir, sinteticamente, o panorama do processo de industrialização no Brasil, impulsionado por um projeto desenvolvimentista que se materializou em sucessivos pactos políticos que influenciaram de maneira decisiva o contexto social brasileiro. Como visto na análise, os pequenos produtores, esquecidos pelo poder público, foram sufocados e viram os filhos serem seduzidos pelas luzes do progresso e abandonarem suas terras. Assim, em poucos anos, as propriedades dos imigrantes italianos de Rodeiro e arredores constituíram uma grande extensão de terra desabitada.



Diante da impossibilidade de os atores sociais alcançarem vida digna como empregados nas poucas indústrias que figuravam em Cataguases, as cidades em plena expansão industrial tornaram-se o alvo, especialmente os municípios do estado de São Paulo. Apesar de a maioria deles alcançar uma condição de vida melhor à que levavam em Cataguases, o nível salarial e a própria dinâmica de trabalho no setor industrial não lhes asseguraram acesso a uma vida confortável, de modo que se pode falar em violência estrutural, que se manifesta a partir da lógica política empreendida pelas estruturas de poder. Ocorre o empobrecimento e a completa aniquilação da pequena propriedade; constitui-se um quadro de penúria em Cataguases, cidade em que se vê o surgimento de bairros pobres, sem as mínimas condições de infraestrutura, ao largo da margem do Rio Pomba, e a edificação de cortiços, como o Beco do Zé Pinto; e, por último, verifica-se a constituição de uma massa de trabalhadores nas cidades industrializadas, mas que, por motivos diversos, não encontram a felicidade. O processo é permeado pela fragmentação da família, pela ruína de laços afetivos, pela perda da relação com o local de origem e, com isso, da própria identidade.

Notas

¹ Doutor em Letras (UFRGS), com pós-doutorado – PNPd/CAPES – em Cultura e Literatura (Universidade Feevale). Pesquisador e professor permanente do Programa em Processos e Manifestações Culturais e do Mestrado Profissional em Letras (Universidade Feevale). E-mail: ernani@feevale.br

Referências

- Castel, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- Fausto, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2014.
- Pastore, José; Haller, Archibald O. O que está acontecendo com a mobilidade social no Brasil? In: Velloso, João Paulo dos Reis; Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. (Org.) *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo: Nobel, 1993.
- Pastore, J.; N. V. Silva. *Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000.
- Ruffato, Luiz. *Inferno provisório*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- Ruffato, Luiz. *Os italianos invisíveis de Minas Gerais*. *El País*. 13 de janeiro de 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/13/opinion/1452701029_579409.html Acesso em: 06 jun. 2018.
- Schwarcz, Lilia M.; Starling, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.



Lutas simbólicas nas margens urbanas: Pobreza e territórios estigmatizados no Brasil contemporâneo.

Leila Maria Passos de Souza Bezerra¹

Resumo

Este artigo tematiza sobre pobreza e lugar(es) ensejadas nas margens urbanas de Fortaleza-Ce, Brasil, neste século XXI. Enfoca narrativas acerca de territórios estigmatizados desta metrópole, que apresentam elevados indicadores de desigualdades sociais, pobreza pluridimensional e violência urbana. Articuladas às pesquisas bibliográfica e documental, realizou-se trabalho de campo de abordagem qualitativa, com uso de observação participante e entrevistas etnográficas. Concerne em estudo socioantropológico situado em espaços urbanos sobre os quais recaem processos de estigmatizações e segregações sócio espaciais. Apreende configurações e interpretações contemporâneas da pobreza no Brasil, em face das dinâmicas do capitalismo mundializado associados à ofensiva neoliberal, bem como seus enraizamentos nos territórios e nos modos de vida locais. Nos esquemas classificatórios territoriais, as estigmatizações associadas à pobreza, aos “pobres” e aos seus espaços de moradia expressam lutas simbólicas intraterritoriais urdidadas nos âmbitos individual/grupal pelos moradores. Em suas microtáticas de distinção social, os residentes elaboraram seus conceitos nativos de pobreza, centrando em duas versões: uma individualizada e privatista, que distingue “pobreza-precisão” de “pobreza de espírito”; e a outra, que associa pobreza ao local de moradia, configurado em espaço de abandono e inseguranças socioeconômica e civil. A outra dimensão destas lutas simbólicas diz respeito aos sentidos de lugar(es): o de valorização do território vivido como lugar de memória, reconhecimento e pertença sócio territorial, embora considerando-o abandonado pelo poder público; e o de espacialidade(s) de medo e insegurança(s), sintonizados com práticas topofóbicas de habitá-las e sociofóbicas de evitação social recorrentes nestas margens desta metrópole. A segunda perspectiva, foco deste artigo, demarca tendências de um “viver *acuado*” nestes espaços, a exigir reflexões multivocais e polissêmicas sobre o *viver nas margens urbanas* em tempos contemporâneos, considerando a face hibridizada do Estado assistencial-punitivo atuante nesta região urbana.

Palavras chave

Lutas simbólicas; Margens urbanas; Pobreza; Territórios estigmatizados; Brasil.



Preâmbulo: Lutas simbólicas nas margens urbanas em debate

Este artigo aborda produções discursivas sobre as margens urbanas (Telles, 2010) em tempos contemporâneos. Interpreto narrativas e experiências de residentes de territórios estigmatizados (Wacquant, 2005) da região do Grande Bom Jardim², em Fortaleza-Ce, que significam seus locais de moradia como espacialidades de medo e inseguranças. Busquei trazer, ao centro deste debate, os esquemas classificatórios (Bourdieu, 1996; 2009) usados pelos (as) narradores (as) nestes espaços, adensando um campo multivocal e polissêmico de reflexões sobre suas experiências e (re)significações, fabricadas/(re)produzidas no *viver nas margens das margens*, em condições espacializadas da pobreza na contemporaneidade.

Esta pesquisa ensejou, assim, uma versão crítico-interpretativa circunstanciada em territórios de fronteiras desta região, conhecidos e reconhecidos localmente como “áreas de riscos geográficos”³ e “favelas”⁴, marcadas por elevados indicadores sociais de pobreza sócio-econômica e violência urbanas. Sobre estes recaem estigmatizações sócio territoriais com efeitos de desqualificação e aviltamento sociais (Paugan, 2001) de seus residentes nos contextos de Fortaleza e do Grande Bom Jardim.

Na linguagem dos próprios narradores, seus lugares praticados (Certeau, 1994) constituem, sob o olhar de não residentes (nomeados os “*de fora*”), o “*vixe do vixe*” de uma região inscrita nas margens de Fortaleza. Espaço urbano posto sob acusações sócio-morais e criminalizações *a priori* (re)projetadas sobre seus moradores. Visibilizados como locais de cristalização de pobreza e violência urbanas, a região do Grande Bom Jardim e seus territórios constitutivos – na radicalidade das suas reconhecidas “favelas e becos” – são submetidos a modelizações negativas propaladas no senso comum fortalezense, amplamente disseminadas nestes anos 2000 sobre a figura dos “pobres das periferias”, seja como encarnação do mito de *retorno das classes perigosas* (Guimarães, 2008; Zaluar, 1994), seja como símbolo do “fracasso social” neste modo de vida capitalista em tempos contemporâneos (Bauman, 2012). Tais processos encontram-se travejados por tensões, conflitos, esquivas, recusas e/ou reproduções dos discursos hegemônicos sobre pobreza/ “ser pobre” e lugar(es), fabricados nestas margens, segundo quem as experiencia, (re)significa e (re)cria cotidianamente. Instauram-se lutas de classificações entre e intraterritórios da região do Grande Bom Jardim e no contexto de Fortaleza.



Configuram-se lutas simbólicas entre imagens/discursos de *(re)qualificação/(re)significação* e de *desqualificação/estigmatização* desta região e, por conseguinte, de determinados territórios constitutivos e de seus moradores sobre os quais recaem, com maior densidade, modelizações negativadas e/ou os estigmas sócio territoriais ora recusados e/ou dissimulados, ora reproduzidos e fortalecidos nos esquemas classificatórios locais. Estas lutas de classificações em curso no Grande Bom Jardim efetivam-se, simultaneamente, em distintos espaços e níveis: por um lado, no espaço público e coletivizado, a partir de mobilizações e debates gestados por segmentos organizados da sociedade civil da região; por outro, menos visibilizada, ocorrem no cotidiano, intraterritórios, nos âmbitos individual e/ou grupal, remetidas ao espaço privado.

Interessou-me compreender tais lutas empreendidas pelos moradores nesta segunda dimensão, em que os narradores enunciam suas microtáticas individualizadas e/ou grupais de distinção social em relação aos discursos/imagens negativados projetados sobre si e seus espaços nestas margens urbanas de Fortaleza-Ce. E, simultaneamente, reelaboram suas (auto)imagens – suas percepções do “nós” – e demarcam fronteiras simbólicas, entre e intraterritórios, construídas a partir de (re)classificações de *peessoas e lugares* ditos socialmente “próximos” e “distantes”.

De fato, as margens encarnam, simultaneamente, espaços de exceção e produção de formas de vida qualificada (*biós*), como possibilidades e potências de existência (Agamben, 2004; Telles, 2010; Cordeiro, 2009; Sá, 2010). São espaços urbanos minados por lutas simbólicas travadas e narradas por múltiplos agentes nestas *margens das margens*.

Dentre as lutas simbólicas ensejadas, centrei naquelas urdidas em torno das re-semantizações das categorias pobreza/ “ser pobre” e lugar(es), sob os pontos de vista de residentes de territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim.

Em suas microtáticas de desprender-se do “*desvalor dos pobres*” (Souza, 2006) e das estigmatizações sócio territoriais que sobre estes recaem na contemporaneidade, residentes em territórios *às margens das margens* do Grande Bom Jardim travam, assim, lutas de classificação entre seus (des)iguais.

Além de (re)classificações estabelecidas entre quem nega a figura do “pobre” e a pobreza como auto referências – traduzida na versão local de uma *pobreza*



individualizada e privatista – outra micro tática distintiva ganhou relevância no universo simbólico dos (as) narradores (as): uma (des)classificação hierárquica dos “pobres” em seus territórios vividos⁶, demarcatória de fronteiras simbólicas entre os (des)iguais *geograficamente próximos e socialmente distantes* em seus lugares praticados. Suas microtáticas, tendencialmente individualizadas e privadas, de distinção social com relação às modelizações negativadas projetadas sobre os ditos “*pobres das periferias*” apontam tanto para as recusas, esquivas e/ou reclassificações sociais relativas à “pobreza” e ao “ser pobre” em seus micro contextos de experiência, como para a reprodução e transferência dos estigmas sócio territoriais remetidos aos seus “*próximos-distantes*”.

Táticas que se desdobram na produção de fronteiras simbólicas, com efeitos reais, entre residentes da região considerados não pertencentes a seus territórios vividos e/ou teias relacionais e, desse modo, estranhas, distantes e evitáveis socialmente, comumente designados de “perigosos” destes lugares. Os (as) narradores (as) implodem imagens/discursos correntes de “pobreza”/“ser pobre” na atualidade e trazem em seus conceitos nativos (Viveiros de Castro, 2002) outras dimensões e tendências do viver nas *margens das margens* do Grande Bom Jardim.

A outra dimensão das lutas simbólicas apreendida nestes territórios, nos olhares de quem os vivencia, diz respeito aos sentidos de lugar(es), foco do presente artigo. Compreender as experiências da pobreza urbana exigiu apreender seus enraizamentos nos lugares praticados pelos narradores. Nesta direção, apreendi outra versão de pobreza segundo alguns dos interlocutores: a que associa configurações de pobreza e local de moradia. Adentrar a *simbólica destes lugares* só se tornou possível a partir da *simbólica das relações sociais* neles localizados. Ou seja, caminhei ao encontro das narrativas e experiências destes cidadãos no apropriar-se dos espaços urbanos e no significá-los a partir “*das*” e “*nas*” *margens da cidade*, marcadas por situações pluridimensionais de pobreza e de estigmatizações sócio territoriais.

Em processos homólogos e entrelaçados às relacionais (re)classificações internas e hierarquizações dos (des)iguais em suas versões de pobreza(s)/ “ser pobre”, estes residentes-narradores enunciam distintos e ambíguos sentidos de lugar(es) atribuídos a seus espaços de moradia. Estruturam-se fronteiras simbólicas, com efeitos reais, sobre pessoas e seus lugar(es) na região do Grande Bom Jardim, que apontam para tendências de adensamento de fragmentações, estigmatizações sócio territoriais,



(hiper)individualização⁷ e (re)privatização das micro táticas de um “*saber viver*” nestas margens urbanas nos anos 2000. E enunciam traços de um “*viver acuado*” nestes territórios, atravessados por medos difusos (Barreira, 2008) e inseguranças sócio-civis experienciadas e narradas pelos residentes destas margens de nossa metrópole. Eis alguns dos *eixos-tendências centrais* apreendidos nesta pesquisa que se constituem, para mim, em desafiador mosaico polissêmico e multivocal acerca das experiências espacializadas de pobreza(s) urbana(s) contemporânea(s), que venho tentando compreender e interpretar criticamente.

Este artigo discute produções discursivas de interlocutores-residentes do Grande Bom Jardim sobre seus locais de moradia como espacialidades de medos e inseguranças, indicativas da configuração nativa de um “*viver acuado*” e de seu correlato “*saber vier*” nestas margens urbanas de Fortaleza-Ce. Para a apreensão do objeto de estudo, adotei aportes teórico-metodológicos da antropologia cultural, optando pelo uso da observação participante, o diário de campo e as entrevistas etnográficas. O trabalho de campo ocorreu nos anos de 2010 a 2014, e teve diferentes sistemáticas e temporalidades de realização em dois territórios estigmatizados desta região escolhidos como *locus* empírico. Os (as) narradores (as)⁸ eram residentes destes territórios à época da pesquisa.

As experiências do trabalho de campo foram esforços de aproximações sucessivas com os universos reais e simbólicos de meus interlocutores, na *aventura do afetar e ser afetado*, em meio às teias relacionais destes agentes, em seus micro contextos vivenciais. As tramas do viver são tecidas por mãos e fios plurais, consistindo num trabalho artesanal, comumente identificado com o próprio ato de pesquisar. Afinal, pesquisar a vida social é indagar-se e desnaturalizar sentidos/significados, possivelmente cristalizados em nós mesmos. É abrir frestas de luzes sob a forma de sonhos, esperanças e outros *horizontes possíveis* de serem fabricados a partir destes *encontros-desencontros-reencontros* com plurais sujeitos de experiências (Larrosa, 1998) e “levar a sério suas verdades” (Viveiros de Castro, 2002), no adentrar o debate público e coletivo de reinvenção de saberes e modos de existir no mundo social no presente.

Desta feita, reforço o convite para dialogarmos acerca desta tessitura teórico-empírica que pude produzir acerca do viver nestas margens urbanas de Fortaleza-Ce, circunstanciada em territórios estigmatizados, acerca das margens produzidas



enquanto espacialidades de medo e inseguranças, uma das versões apreendidas nesta pesquisa.

Problematizando a “diabolização das periferias”: Sobre a construção social de medo e insegurança em tempos inóspitos

Para melhor compreensão das produções discursivas sobre territórios inscritos nas margens de Fortaleza-Ce como espacialidade do medo e insegurança, conforme declarado por parte dos (as) interlocutores (as) – condensado na máxima de “*um lugar perigoso*” – considero relevante extrapolar os microespaços desta pesquisa. Importa salientar, de maneira abreviada, alguns dos principais processos socioculturais contemporâneos que têm potencializado as preocupações com *inseguranças e medos urbanos*. E, por conseguinte, contribuído para a projeção pública de uma verdadeira *diabolização da “periferia”*, no dizer de Castel (2005) – traduzida em espacialidade privilegiada de *incertezas, medos e inseguranças* – e possíveis estigmatizações e segregações sócio-territoriais de seus moradores. Elementos identificáveis nas modelizações negativadas propaladas sobre o Grande Bom Jardim em Fortaleza e nos discursos de alguns de seus residentes em âmbito territorial.

De fato, as “periferias” e seus moradores, fabricados socialmente como encarnação das ameaças/perigos nas cidades contemporâneas, tornam-se locus por excelência dos sentimentos de inseguranças e medos sociais (Castel, 2005; Giddens, 1991; 2010). Importa destacar a análise de Rosa Guerrero Valdebenito (2006) ao afirmar que:

(...) todo processo de construção social do medo o é ao mesmo tempo de sujeitos e espaços nos quais se cristalizam os temores sociais. Quer dizer, se desenvolve um processo de criação de figuras e lugares ameaçadores que desagregam a experiência da cidade ao submetê-la ao princípio da ameaça e do incerto. (...) As certezas vitais (educação, emprego, saúde, enfim, o que se denomina atualmente como desenvolvimento humano) se vêm em situação de fragilidade ante as mudanças estruturais onde o Estado-nação cede funções ao mercado. (...) A elaboração de um nós e de um outro não somente remete às identidades grupais, senão à maneira de assinalar proximidades e distâncias sociais em contextos de incertezas (Valdebenito, 2006: p. 19; grifo meu).

Incertezas e inseguranças (socioeconômicas e civis) marcam as vidas cotidianas de cidadãos brasileiros nestes anos 2000. Constituem-se situações trágicas experienciadas por moradores de espaços ditos “*periféricos*” da cidade, em especial porque sobre estes têm recaído a responsabilidade e as preocupações com o processo



crescente de *insegurança* e, por conseguinte, a construção social do medo. Tal processo de profusão da insegurança e do medo social circunscreve-se a um contexto sociocultural denso em transformações societárias em curso, dentre as quais destaco: a instabilidade e crise mundializada do capitalismo contemporâneo, a precarização e informalização no mundo do trabalho, o crescimento do desemprego estrutural articuladas à configuração do Estado de baixa responsabilidade na garantia da segurança social via políticas públicas, conforme evidenciado na desregulamentação social traduzida em perdas de direitos socioeconômicos e trabalhistas, bem como na complexificação da pobreza urbana em perspectiva global.

Em substituição ao Estado de Bem Estar Social (Welfare State) e sua correlata rede de proteção social (segurança social) encontram-se duas tendências complementares na reconfiguração do Estado na contemporaneidade, que assumem traços singulares na vida brasileira nos anos 2000. A primeira é de restrição da responsabilidade estatal no campo social – *focalizada na “administração das urgências” (Telles, 2010) e materializada, em especial, nas ações de “combate à pobreza e à extrema pobreza”* – assumindo a gestão territorial da pobreza urbana sob a face de um Estado sócio-assistencial em suas ações compensatórias, focalizadas e seletivas destinadas aos segmentos classificados “pobres” e “extremamente pobres”, com destaque aos programas de transferência de renda (PTR). A segunda tendência aponta para o encrudescimento da face punitivo-penal do Estado e o recurso ao controle, à vigilância e à punição direcionados à gestão das inseguranças (civil e social) e manutenção da ordem, focalizando sua atuação, sobretudo, sobre as margens urbanas e seus residentes.

Tais tendências adotadas nos EUA, na França e seguidas também por países latino-americanos, como o Brasil, neste século XXI (WACQUANT, 2008; IVO, 2000; TELLES, 2010) alicerçam o que Wacquant (2007; 2005; 2008) designou de modelo de *“gestão territorial da pobreza urbana”* contemporânea: aquela que alia a desregulamentação econômica, as frágeis e focalizadas políticas sócio-assistenciais, a disciplina do *workfare* e o constrangimento do aparato policial e penal hiperativo do Estado em meio à *marginalidade avançada*. Segundo o supracitado autor, a marginalidade avançada – este *novo regime de pobreza urbana* – é resultado da fragmentação do salariado urbano, da desconexão funcional entre os bairros de rejeição (periféricos e desprezados) e a economia nacional e mundial, da estigmatização territorial e da retração das proteções anteriormente garantidas pelo Estado social (Wacquant, 2005;



2007). Para Wacquant, esta figuração da *pobreza* e dos *pobres* como *novos párias urbanos* do século XXI conecta-se à instauração de um *Estado liberal-paternalista* cuja regulação deste novo “*precariado urbano*” e dos seus *territórios de moradia* traduz um “*novo governo da insegurança social*”. Embora o autor destaque as experiências específicas destas tendências na França – o neopanoptismo social⁹ – e nos EUA – Estado penal¹⁰ – salienta sua adoção em outros países, assumindo configurações consonantes a cada formação sócio-econômica e político-cultural.

Em proximidade com a interpretação crítica de Wacquant (2007; 2005; 2008), Castel (2005) afirma que, em meio ao complexo e adensado *processo de insegurança* (ou “*insecurização*”) *contemporânea*, o foco das preocupações e condenações morais têm se voltado para as “*periferias*” das cidades e seus residentes, com destaque para os chamados “*bairros sensíveis*” – na especificidade francesa, mas também identificáveis na versão brasileira de nossas “*favelas*” – que acumulam uma série de fatores publicizados como os principais desta insegurança social e civil, sem, no entanto, adentrar nos elementos fundantes à compreensão dos *sentimentos “coletivizados” de insegurança e medo* em dimensão mundializada.

Estes discursos/imagens negativados construídos sobre as “*periferias*” e seus habitantes vinculam-se ao fortalecimento do “*Estado-polícia*” (ou “*Estado securitário*”) centrado no “*enfrentamento*” da insegurança civil – resguardo da integridade física e de propriedade privada – em detrimento do Estado protetivo voltado ao provimento da segurança social. Esta configuração atual do Estado propõe-se à gestão territorial da insegurança social e dos conflitos pessoais/sociais pelo recurso à violência sob a sua face atual de “*estado de exceção*” (Agamben, 2004b) direcionado, em especial, aos espaços com concentração de elevados indicadores oficiais de pobreza e violência urbanas. Conforme atenta Castel (2005), a demanda contemporânea por “*segurança*” traduzida em demanda por mais “*autoridade, lei e ordem*” pode ameaçar a própria democracia e os direitos a esta correlatos. Tais ameaças tornam-se mais preocupantes quando direcionadas aos espaços urbanos e grupos sociais aviltados e estigmatizados de nossas cidades.

Nas práticas do “*estado de exceção*”, prevalece a figuração dos habitantes das margens urbanas como potencialmente suspeitos, criminalizáveis, sujeitos à vigilância, controle e punição. Passíveis, portanto, de submissão às violências e ao descredenciamento social para afirmarem a legitimidade de suas auto-imagens, demandas/reivindicações e



cultura no espaço público e na esfera da política. Tal focalização em “*sujeitos e espaços nos quais se cristalizam os temores sociais*” contemporâneos encobre, dentre outros aspectos, as dinâmicas potencializadoras dos sentimentos de insegurança e medos sociais acentuados na vida urbana, a saber: hiperindividualização-descoletivização, fragilização e dissolução dos vínculos sociais, deteriorização do espaço público e perdas significativas de referenciais sociais e pessoais de segurança relativas, aqui, à frágil presença do Estado na garantia da segurança social e às condições de instabilidade e precarização das relações de trabalho nestes tempos de capitalismo financeiro mundializado e em crise.

Sentimentos coletivizados de medo, incertezas e insegurança, emergentes nas cidades contemporâneas, marcam as experiências dos cidadãos e, de forma contundente, atravessam o viver cotidiano dos moradores das margens urbanas de Fortaleza, assumindo configurações e desdobramentos particulares. Conforme salienta Valdebenito (2006: p. 108): “a insegurança cidadã como representação de diversos medos coletivos, tende a buscar formas de nomear e de localizar os medos. Para tanto, constrói *muros físicos e simbólicos* que separam uns dos outros”. As significações e experiências de insegurança e medos sociais assumem, assim, uma dimensão espacializada na cidade e, portanto, relacionada com a própria maneira desigual, hierarquizada e segregacional de distribuição da população nos espaços urbanos (Valdebenito, 2006). Dentre os espaços de Fortaleza, as suas “*periferias*” e, em especial, a região do Grande Bom Jardim são consideradas *espacialidades preferenciais do medo e da insegurança* nesta cidade e, via de regra, evitados pelos “*de fora*” do lugar. Para os residentes, a estigmatização territorial projetada sobre seus espaços de moradia traduz-se em elemento relevante na elaboração dos seus sentimentos de medo e insegurança, constituindo-se em referência significativa para suas classificações e evitações sócio-morais reportadas a lugares e pessoas dentro da região e intraterritórios.

A referência ao medo e à insegurança emergiu nas versões dos interlocutores moradores de territórios estigmatizados de Fortaleza, de maneira mais contundente, quando indagados sobre seus sentimentos em relação ao seu lugar praticado. Predominou, nas narrativas, o sentimento de “*medo*” associado às múltiplas expressões da violência urbana presentes em seus cotidianos, dentre as quais destacaram: furtos; roubos; assaltos; tiroteios e “*balas perdidas*”; rivalidades e vinganças pessoais e familiares; enfrentamentos entre gangues/quadrilhas/facções criminosas rivais



associadas ao narcotráfico e à disputa de territórios de comercialização das drogas ilícitas; assassinatos e execuções sumárias; incêndios criminosos por vinganças; “morrer por engano” e o “morrer de graça, sem dever nada”; a presença do narcotráfico como ameaça ao lugar e às famílias, dentre outras. A expressão “perigoso” atribuída à região, ao bairro Bom Jardim, a alguns de seus territórios constitutivos e aos residentes de suas localidades vinculada, recorrentemente, aos sentimentos de medo e inseguranças, parece condensar estas múltiplas expressões da violência urbana que afirmaram vivenciar em seu cotidiano nestas *margens das margens* desta metrópole.

É interessante destacar que a presença da polícia nestas áreas não aplaca o medo e a insegurança local. A presença da polícia pode, ao contrário, traduzir-se em outro *fator de risco* da iminência de violências perpetrada seja contra os ditos “vagabundos-bandidos”, seja contra “trabalhadores-cidadãos”, por vezes, de forma indiferenciada, a exemplo dos frequentes “tiroteios” e abordagens policiais nestes espaços. Em consonância, parece tornar-se elemento potencializador dos sentimentos de medo e inseguranças relatados e vividos por parcela dos (as) narradores (as) também porque nos enfrentamentos “polícia versus vagabundos-bandidos”, a condição de vulnerabilidade civil adensa-se para os demais moradores que se declaram não envolvidos com o “mundo do crime”¹¹.

O medo emergiu nas narrativas de interlocutores (as) desta pesquisa vinculado às noções de “perigo e risco” que, supostamente, ameaçam o indivíduo e/ou seu grupo social em termos de sua integridade física, propriedade privada/patrimônio, autoimagem ou posição social, dentre outras situações emergentes. Se a experiência do medo pode ser tomada em sua dimensão de (quase) universalidade, por certo merece ser apreendida em suas configurações sócio-históricas e culturais distintas, conforme já anunciado nos estudos de Elias (1995; 1994) e Delumeau (1993), e reconhecidas nas singularidades das experiências dos moradores de áreas ditas periféricas desta cidade. O medo tem sido historicamente uma resposta dos agentes diante das situações cotidianas consideradas ameaçadoras e/ou perigosas na vida contemporânea, ganhando maior dramaticidade nos espaços urbanos periféricos do Brasil do século XXI. Assim, pensar sobre os *sentimentos de medo e de insegurança* nas cidades brasileiras contemporâneas parece um desafio inadiável diante de sua recorrência nos discursos e práticas dos cidadãos, sobretudo, de residentes das margens urbanas, que parecem significá-las também como *espacialidades do medo e da insegurança*. As configurações contemporâneas assumidas por tais sentimentos lançam desafios ao viver nas cidades



como *locus* da convivência com a diferença, exercício da cidadania e uso dos espaços públicos (Barreira, 2011).

É indispensável, portanto, lançar um olhar crítico-interpretativo para o cotidiano destes moradores das margens de Fortaleza, sobretudo, quando significam seus espaços vividos como *espacialidades do medo e da insegurança*. Estes agentes encontram-se submetidos, via de regra, a processos adensados de mixofobia – o medo da mistura com os diferentes (alteridade exterior) no dizer de Bauman (2005) – alimentados por práticas de segregações socioespaciais inscritos na condição de *vida vulnerável*. Ultrapassar esta imagem homogeneizadora e desqualificadora de “*indesejáveis da cidade*” atribuída aos “*moradores das periferias*” e aproximar-me das dinâmicas socioculturais de seus espaços vividos se impôs como tarefa para compreender a produção dos sentidos e sentimentos que estes agentes atribuem a seus lugares habitados e a quem neles vive.

À guisa de conclusão: “Viver acuado” como vivência das margens

Os diálogos com moradores (as) destes territórios estigmatizados, no decurso da pesquisa, permitiram apreender a categoria de experiência próxima de “*viver acuado*”, que utilizam para traduzir parcela significativa de suas vivências nestes espaços urbanos das margens. E quanto mais próximos de espaços atravessados pelas precariedades socioeconômicas em contiguidade territorial com as práticas de violência urbana, os sentimentos de medo e insegurança expressos pelos interlocutores-moradores assumem dimensões complexas. Afloraram, em suas falas, estes sentimentos demarcatórios de um *viver em risco* (Kowarik, 2009). As práticas de violência urbana parecem confundir-se com as próprias existências destes moradores do Grande Bom Jardim, simultaneamente nas posições de suas *vítimas e/ou protagonistas*.

O “*viver acuado*” nestes territórios parece delinear a face da *cidade nua*, segundo a concepção de Agamben (2004), encarnada nas “periferias” de nossa metrópole e na qual se projeta este *homo sacer* contemporâneo. Na *cidade nua*, encontra-se o seu *habitat*: as periferias e/ou espaços de “favelas”. Estes agentes vivenciam uma *vida nua (zoe)* em sua dimensão de *vida desqualificada, precarizada e abandonada (entregue ao bando)*, conforme delineado por Agamben (2004) e Butler (2009). É a *vida nua* ou *zoé deste homo sacer do século XXI* passível de redução à pura sobrevivência biológica



posta sob a “(des)proteção” do Estado que, simultaneamente, a converte em vida precária, vulnerável e exposta ao direito do soberano de “fazer viver e deixar morrer”.

Abre-se a possibilidade de considerar este *homo sacer* em sua dimensão de *vida desqualifica e abandonada* em relação ao qual qualquer homem pode comportar-se na condição de soberano capaz de exercer o direito de “fazer morrer”, sem cometer um delito. Nestas condições, sob a simbolização contemporânea do *homo sacer e/ou de uma imagem do “inumano”* (Butler & Cavarero, 2007), a figura do “morador da periferia/ de favelas” encontra-se exposta não só às ações dos “outros” em seus territórios vividos, aqui representado pelos grupos criminosos atuantes nestas margens. Estão submetidos ainda à violência de um “outro” encarnado, contraditoriamente, no Estado e parcela de seus representantes, que deveria garantir-lhes as seguranças civil e social como direitos de cidadania.

Este poder soberano estatal de “fazer viver e deixar morrer” resguarda a possibilidade de provocar a morte simbólica ou real destes considerados e homogeneizados como os de “raça ruim”, fora da norma e da ordem, “inimigos”, “degenerados” e “perigosos à população e à ordem instituída”, ou seja: autoriza tacitamente tanto o extermínio direto de suas vidas (resguardando o exercício do poder soberano de “fazer morrer”), como as formas de extermínio indireto capazes de expor ou potencializar os riscos de morte biológica, política e/ou social. Dentre os meus interlocutores residentes em espaços ditos “periféricos” e “hiperperiféricos” de Fortaleza-Ce – em evidência *a favela como exemplo radical do universo da periferia* (Feltran, 2011) – há os que se sentem “deixados ali jogados para morrer, para se matarem”¹², para retomar aqui a fala de uma interlocutora. Eis a figura do *homo sacer* contemporâneo, cuja vida encontra-se *abandonada* em certos territórios de nossa metrópole: refiro-me aos habitantes das margens em seu sentido exacerbado na experiência do “viver acuado” nas ditas “favelas”, imersos em situações de *vulnerabilidades socioeconômica e civil* (Kowarick, 2009).

Nestes espaços urbanos, mesmo quando os indivíduos encontram-se *incluídos* precária e/ou formalmente no âmbito jurídico-político da cidadania, permanecem, de fato, excluídos, involuntária (por motivos sócio-econômicos) ou voluntariamente, conforme já anunciado na instigante reflexão de Agamben (2004). Espaços passíveis de converteram-se em um lugar onde “*tudo torna-se possível*”, até mesmo escolher quais vidas “*merecem viver*” e quais “*merecem ser deixadas para morrer*”. Explicita, assim, uma ambígua relação na qual a biopolítica¹³ (política sobre a vida biológica) pode



transformar-se em tanatopolítica¹⁴ (política sobre a morte) sempre que o Estado identificar, supostamente, uma situação real ou potencial de *perigo* ou de *riscos produzidos* na contemporaneidade e se propuser a agir violenta e indiscriminadamente em nome da “*segurança da população*” (Foucault, 2006, 2008; Agamben, 2004; Giddens, 2010). Esta tem sido uma condição identificada, muitas vezes, nas experiências dos narradores em condição de pobreza e residentes em bairros periféricos em Fortaleza, na especificidade destes territórios do Grande Bom Jardim, parece-me, paradigmática.

Vidas liminares submetidas ao *estado de exceção* no qual todo o ordenamento jurídico-político pode ser suspenso e a máxima do “*tudo se torna possível*” parece, de fato, em vias de materialização nestes territórios. Segundo enfatiza Agier (2011: 40), esta configuração da *vida nua* (zoé) remetida aos *espaços urbanos às margens do Estado* encontra-se, na imagem pública das “favelas”, “(...) *fora de qualquer reconhecimento de uma biografia social, local, política que se realiza num espaço específico, ou em espaços múltiplos que a põe à parte*”. Nestes espaços urbanos, o dito estado de exceção restringe e nega direitos democráticos, sob o pretexto de salvaguardá-los ou mesmo expandi-los (Santos, 2009). Se, por um ângulo, uma dimensão da ordem democrática pluralista parece trivializada, a política desacreditada e a vida passível de eliminação em nome de sua preservação (tanatopolítica); por outro, a democracia liberal, a cultura (hiper)individualista e o recurso à violência física como forma de resolução de conflitos parece fortalecer-se por dentro destes territórios em tempos contemporâneos.

Em meio a este “*viver acuado*”, “*sujeito a tudo*” e “*não ter com quem contar*” declarado nestes fragmentos das margens de Fortaleza, identifiquei outro traço significativo: o adensamento das desconfianças e mútuas acusações entre os moradores. Esta condição tende a fragilizar seus vínculos de vizinhança e ampliar a sensação de solidão, isolamento e abandono, mesmo entre os seus supostos (des)iguais “*semelhantes*” em termos da precarização socioeconômica. Segundo relatos de moradores, qualquer um pode tornar-se a próxima vítima a ser exterminada (a figura do *homo sacer*). Afinal, conforme alertou Feltran (2011), o “*crime*” expande-se para além de “*práticas criminosas*” nestas periferias contemporâneas. Portanto, não é preciso estar “*envolvido*” diretamente com as disputas por territórios do narcotráfico ou demais práticas criminosas, pois as redes de relações próximas estabelecidas no lugar podem transformar-se em motivo para ser exterminado. Ignorar fronteiras físico-simbólicas e as regras do lugar pode redundar em maior exposição aos “*perigos da rua*” e, no caso dos



envolvidos diretos com a criminalidade local, resultar em assassinatos sumários tão recorrentes nestes espaços urbanos.

As narrativas de parcela significativa dos interlocutores reiteraram os sentidos atribuídos aos seus territórios como *espacialidade do medo e da insegurança*, com efeitos pessoais e sociais consideráveis ao seu viver cotidiano. Nestas circunstâncias de permanente tensão, insegurança e riscos/ameaças a que se sentem submetidos (as), aprofundam-se algumas tendências identificadas no trabalho de campo: isolamento e (hiper)individualização destes residentes dentro de seus territórios; um tipo de cerceamento e/ou enclausuramento dos moradores no espaço privado da casa e evitamento do espaço público da rua; fragilização dos vínculos de vizinhança e, mesmo, familiares; relações marcadas por desconfianças em relação aos “outros” do lugar, considerados “*suspeitos e inimigos em potencial*”. De maneira ampliada, parece ser a própria dissolução de seus lugares praticados que se encontra em curso. A tendência às práticas sociofóbicas locais de evitação, distanciamentos mútuos e distinções sociais internas são recorrentes nestes espaços, delineando configurações singulares de um “viver acuado” nas margens de Fortaleza-Ce. Parece prevalecer um permanente estado de cotidianas de evitação do espaço público da rua, reclusão dos residentes na esfera privada – mediante o recuo ao refúgio idealizado da família e da casa – e demarcação de espaços proibidos intra e entre territórios, reproduzindo estigmatizações e segregações sócioterritoriais nesta região. Elementos a exigir, desta feita, estudos posteriores para aprofundamento destes “achados” de pesquisa sobre nossas margens urbanas nestes tempos inóspitos.

Notas de Rodapé

¹ Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC), com Pós-Doutorado em Sociologia pela mesma universidade. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UECE; Professora colaboradora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA)/UECE; do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS)/UECE; e da Rede Universitária de Pesquisadores sobre América Latina (RUPAL) - UFC. E-mail: leila.passos@uece.br .



² Situada na zona sudoeste de Fortaleza-Ce, a região do Grande Bom Jardim é formada pelos seguintes bairros oficiais: Granja Portugal, Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa e Siqueira. Possui uma população de 175.144 habitantes, segundo registro do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000. Além de região mais populosa de Fortaleza, é também considerada uma das mais violentas e de concentração de pobreza e extrema pobreza da capital, elementos fundamentais para considerá-lo um território duplamente estigmatizado. Concentra elevados indicadores de pobreza/extrema pobreza e de violência urbanas da capital. Faz parte da Secretaria Executiva Regional V, uma das seis unidades administrativas em que se encontra dividida o município de Fortaleza-Ce.

³ Áreas de risco geográfico são definidas segundo critérios físico-geográficos, a saber: inundações, alagamento, deslizamentos e desmoronamento. Nos três bairros escolhidos – Genibaú, Granja Portugal e Bom Jardim – destaco as seguintes áreas de risco com seu respectivos quantitativos de famílias atingidas: Comunidade do Capim (407), Maranguapinho II (1.516), Canal da Moçambique (107); Maranguapinho I (990); Canal Leste (784), Mela-Mela (Novo Mundo - 205) e Pantanal do Parque Santo Amaro (188). Dados relativos a novembro de 2008 fornecidos pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza – Coordenadoria Municipal de Fortaleza. Ver Bezerra, L. M. P. de S. .Diagnóstico Social de Fortaleza-Ce: um estudo da questão social nos espaços urbanos, 2009.

⁴ Kowarick (2009) define favelas como ocupação de terra alheia, pública ou privada, cujas unidades habitacionais, barracos de madeira ou casas de alvenaria, estão presentes nas cidades brasileiras, muitas situadas nas chamadas áreas de risco geográfico ou áreas insalubres. Para Leite (2008), favelas envolvem distintos territórios de pobreza, tais como os conjuntos habitacionais, loteamento clandestinos e irregulares (as invasões), bairros pobres e periféricos. Sua tematização relacionada diretamente à violência, insegurança e medo iniciou-se nos anos 1980/1990, tomando por referência o Rio de Janeiro, mas extensivas a outras cidades brasileiras.

⁵ Apesar das limitações do uso do termo periferia, sobretudo em termos das estigmatizações sociais a que remete, optei por adotá-la como categoria relativizada, a partir da qual se torna possível falar da região do Grande Bom Jardim como margens urbanas de Fortaleza-Ce situada no tempo e no espaço. Periferia, aqui, é apreendida como configuração singular das margens



da cidade, podendo ser tomada como fronteiras móveis, fluidas e deslocantes. “Periferia” originou-se na América Latina e tornou-se mais usual a partir dos anos 1960 e 1970, sobrepondo-se e encarnando a complexidade de sentidos inscritos nas expressões “subúrbio” – de gênese norte-americana significativa do que “cerca” a cidade – e “arrabal” ou “bairros degradados”, com forte conteúdo negativo correspondentes a lugares empobrecidos, “perigosos” e considerados “fora/externos” das cidades. A palavra “periferia” tem emergido nos discursos correntes por referência aos espaços situados no entorno ou na circunferência das cidades, marcadas pela miséria/pobreza e elevação dos indicadores de violência urbana, caracterizados por constituírem-se em ocupação ilegal de terra, precariedade dos serviços públicos ou de infraestrutura urbana, urbanização fora dos padrões vigentes, vinculado à noção de favela, traduzidos na definição oficial como “aglomerados subnormais”, conforme utilizado pelo IBGE. No presente texto, embora a categoria adotada seja “margens da cidade”, será utilizada a expressões “periferia” em referência aos relatos de seus moradores e às representações produzidas sobre seus espaços de moradia e sua localização na cidade. Saliento ainda que periferia é apreendida, aqui, como categoria relacional e móvel em relação ao centro, redefinindo-se nos contextos de experiência aos quais são remetidos.

⁶ Assumo a noção de território vivido – também referenciado por “lugar” e “espaço” (Santos, 2008), para enfatizar a relação entre espaço e pessoas, território e população, no sentido de apreender a própria dinâmica do cotidiano vivido pelas pessoas, pelos moradores de um lugar e o uso/ apropriação cotidiana e heterogênea que dele fazem, numa percepção da realidade complexa e indissociável entre objetos e sujeitos. As maneiras singulares de apropriação/uso do território pelos indivíduos criam distintas territorialidades. O território diz respeito, assim, não só aos aspectos objetivos da realidade vivida pelos indivíduos, mas engloba sua dimensão subjetiva, manifesta em seus sentimentos/emoções, desejos, expectativas, dimensões imaginárias e significações construídas na dinâmica complexa e heterogêneas das tramas das relações sociais nas quais se manifesta a possibilidade e imprevisibilidade do evento e, talvez, da reinvenção da vida cotidiana.

⁷ Segundo Lipovetsky & Serroy (2011), o individualismo traduz-se em um sistema de valores que põe o indivíduo livre e igual como valor central da cultura ocidental, fundamento da ordem social e política, referencial último da vida democrática. Afirmou - se a partir do século XVIII e ascendeu a princípio primeiro da ordem pluralista e liberal na Modernidade, consagrando os princípios da liberdade individual e da igualdade de todos perante a lei. Para os autores: “enquanto



o poder deve emanar da livre escolha de cada um e de todos, ninguém deve ser mais coagido a adotar esta ou aquela doutrina e submeter-se a regras de vida ditadas pela tradição. Direito de eleger seus governantes, direito de se opor ao poder estabelecido, direito de buscar por si mesmo a verdade, direito de conduzir a vida segundo a sua própria vontade: o individualismo aparece como código genético das sociedades democráticas modernas” (Lipovetsk & Serroy, 2011: 47). Concebem que vivenciamos, nas últimas décadas de desregulamentação econômico-política no capitalismo flexível, uma segunda revolução individualista demarcatória de um hiperindividualismo. Traduz um neoindividualismo de tipo opcional, desregulado, descompartimentado centrado na primazia da realização de si. Vivemos, nesta perspectiva, a época da “vida à la carte” de fabricação do homo individualis desenquadrado, supostamente liberto das imposições coletivas e comunitárias. Ser interpelado enquanto ser ativo de cujas ações poderão resultar o “seu sucesso” (um “vencedor”) ou o “seu fracasso” (um “fracassado”) na contemporaneidade.

⁸ Todos os codinomes dos (as) narradores (as) são fictícios e não identificados segundo seus locais de moradia específicos, para fins de resguardo de suas identidades em consonância com os critérios éticos da pesquisa social.

⁹ Configuração do modelo francês de gestão da pobreza urbana segundo a análise crítica de Loïc Wacquant caracterizada pela conjunção redobrada da regulação social e da regulação penal da insegurança social. Dada à forte tradição do Estado social nos países europeus, o neopanoptismo francês tem intensificado suas investidas conjuntas nos tratamentos social e penal da pobreza e na ativação das funções de polícia nos serviços de assistência social, na perspectiva de vigiar, controlar e punir as consideradas “populações problemáticas e/ou delinquentes” em seus “bairros sensíveis”. Outro aspecto distintivo deste modelo francês no trato da pobreza urbana seria que a sua penalização se faz, sobretudo, por meios policiais e tribunais, do que por meios prisionais como predomina nos EUA (Wacquant, 2005).

¹⁰ Configuração do Estado norte-americano e de sua gestão territorial da pobreza urbana pautadas no uso do sistema penal como instrumento de administração da insegurança social e de contenção dos deslocamentos da estrutura de classe que instituiu um novo governo da insegurança social. Constituiu-se em estratégia para impor o trabalho assalariado dessocializado (fragmentado, desprotegido e precarizado) e a instabilidade social, além de neutralizar de conflitos sócio-políticos e os segmentos ditos “supérfluos” na lógica do capitalismo flexível e neoliberal; e reafirmar a autoridade estatal nos territórios marginalizados. Segundo Wacquant (2005; 2008), delinea-se nos EUA um novo



governo da insegurança social sustentado no Estado de tipo liberal-paternalista alicerçado no recurso à polícia e instituições penais – do encarceramento/prisão – com fins de controle da ordem social e garantia da “segurança”. Volta-se para a criminalização controle e contenção tanto dos movimentos políticos/sociais, como dos novos “suspeitos e perigosos” sociais – imigrantes, terroristas, negros, pobres – submetidas a suas técnicas de “para e revistar”, “intolerância seletiva” e “tolerância zero” intensificadas, em especial, nos territórios de moradia destes grupos assim identificados.

¹¹ Ao usar o termo “mundo do crime”, sigo a perspectiva adotada por Gabriel Feltran conforme a apreendeu em seu uso nas periferias da cidade de São Paulo: “(...) o conjunto de códigos sociais, sociabilidades, relações objetivas e discursivas que se estabelecem, prioritariamente, no âmbito local, em torno dos negócios ilícitos do narcotráfico, dos roubos, assaltos e furtos” (Feltran, 2011: p. 19).

¹² Fragmento de entrevista concedida por moradora da região do Grande Bom Jardim em novembro de 2010 ao referir-se aos episódios em que a polícia é chamada a “sair de cana” nestes territórios para que os grupos criminosos possam agir quando se propõe a “fazer a limpeza na área” e/ou promover a “matança” com relação aos seus inimigos. Segundo esta interlocutora, em alguns casos, os “vagabundos-bandidos” de sua área avisam aos policiais responsáveis pela área que irão “agir” - cobrar dívidas de tráfico, invadir outras áreas rivais e/ou cometer vinganças - e constroem acordos tácitos para que, nestes momentos, a polícia mantenha-se afastada.

¹³ Segundo Foucault, a biopolítica consiste em tecnologia/forma de exercício do biopoder. Este autor delinea o momento de produção do biopoder, na segunda metade dos séculos XVIII e XIX, no qual a vida passou a sujeito-objeto do Estado de governo e da sua técnica de polícia, apontando a transformação da política em biopolítica. Trata-se de um exercício do poder (o biopoder) voltado à gestão da vida ou poder sobre a vida em duas formas: a “anátomo-política do corpo” ou lorgano- disciplina da instituição (mecânica do poder sobre o homem-corpo/ poder disciplinar) entrecruzada à “biopolítica da espécie humana” bio-regulamentação estatal (mecânica do poder sobre o homem-espécie ou população/ regularização das populações), para usar aqui os termos foucaultianos. Nesses moldes, o biopoder passa a ser exercido, sobretudo, pelo Estado moderno e pela tecnologia da biopolítica centrada na vida e no homem enquanto ser vivo (espécie vivente). É a vida humana – em seu sentido biológico – a pedra de toque da política moderna, capaz de processar um tipo de politização, estatização ou regulamentação da vida da população. Para Foucault (1999; 2010), o efeito histórico desta tecnologia de poder centrada na vida da população (biopolítica) foi a constituição de uma sociedade



normalizadora (ou de normalização) na qual a lei tornada norma (o “discurso verdadeiro” e seus efeitos de poder) estrutura-se em instituições e mecanismo de caráter regulador da vida social. Nesta sociedade, entrecruzam-se a norma da disciplina e a norma da regulamentação. Estes dois polos do biopoder foram responsáveis pelos processos de regulação social indispensáveis ao desenvolvimento e maximização do capitalismo.

¹⁴ Na perspectiva do biopoder, a biopolítica pode converter-se em tanatopolítica sempre que o Estado identificar uma situação real ou potencial de perigo ou de riscos produzidos. É a própria noção de Estado de direito moderno convertido em Estado de governo que se encontra posto em xeque nesta discussão. Em primeira instância, este Estado parece traduzir-se em técnicas políticas de controle e administração da multiplicidade da vida, ou melhor, uma forma de governar condutas expressa na configuração da biopolítica como tecnologia de biopoder. Afinal, no momento em que a vida passou a objeto de valor e de desvalor fundante da (bio)política, o poder incide sobre os seres vivos – ou sobre as vidas nuas e/ou zoé, no dizer de Agamben (2004) – tomados em sua dimensão biológica, e não sobre os sujeitos de direitos e sua biós (vida qualificada) na esfera da política. Neste percurso, a biopolítica pode encontrar-se ambigualmente com a tanatopolítica, de maneira a pôr em questão (ou em risco) vidas humanas em nome de uma suposta defesa da sociedade ou da vida da população. As distinções entre polícia e política tendem a desaparecer. A política declina em biopolítica. E a polícia torna-se a encarnação desta (bio)política. Na interpretação de Agamben (2004), esta conversão significou que a tutela da vida coincidiu com a luta contra o inimigo (interno ou externo) realizada contra os perigosos para a vida da população e em defesa da sociedade, materializando-se no biopoder estatal em curso nas sociedades ditas democráticas.

Referências

- Agamben, G. .Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004a.
- _____.Estado de exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004b.
- Agier, M. Antropologia da cidade: lugares, situações e movimentos. São Paulo: Terceiro Nome, 2011 (Coleção Antropologia Hoje/ Núcleo de Antropologia da USP).
- Bezerra. L. P. de S. Pobreza e lugar nas margens urbanas: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim. 2015. 450 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-Ce.



Barreira, C. Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa. Fortaleza-Ce: Universidade Federal do Ceará/FUNCAP/CNPq-Pronex; Campinas, SP: Pontes Editores, 2008.

Barreira, I. A. F. . Lição 5 A cidade e o medo. In: Barreira, C. Batista, E. (Orgs.). (in)Segurança e Sociedade: treze lições. Campinas, SP: Pontes Editores; Fortaleza, Ce: Fundação Demócrito Rocha, 2011.

Bourdieu, P. Efeitos de lugar. In: A Miséria do Mundo. Petrópolis: Vozes, 1997.

Valdebenito, R. m. G. “Nosotros y los otros”: segregación urbana y significados de La inseguridad em Santiago de Chile. In: Lindón, A., Hiernaux, D. & Aguilar, M. A. (coords.). Lugares e imaginários em La metrópolis. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial; México: UAM – Iztapalapa. Div. Ciências Sociais y Humanidades, 2006.

Machado da Silva, L. Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

Telles, V. A cidade nas fronteiras do ilegal e ilegal. Belo horizonte, MG: Argvmentvm, 2010.

Viveiros de Castro, E. A inconstância da alma selvagem e outros ensaios de antropologia. São Paulo: Cosac & Naify, 2002.

Wacquant, L. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Trad. João Roberto Martins Filho. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. Punir os pobres: a nova gestão da pobreza nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 3. ed. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



A exclusão social como representação legitimadora da violência institucional em Jesus de Nazareth.

Ariane Lucas Guimarães¹

Leonardo Bis dos Santos²

Resumo

Pretende analisar introdutoriamente o conceito de exclusão social como síntese da construção do imaginário sobre a periferia urbana de Vitória-ES, mais especificamente o bairro Jesus de Nazareth. A ideia do discurso como instrumento de poder e justificação da violência institucional foi utilizada como um marco da representação social na análise de reportagens sobre o local. Estas foram selecionadas de um portal de jornal local, em que o nome do bairro aparecia. Nos resultados encontrados na pesquisa, separamos em grandes categorias, para análise dos casos de violência noticiados no bairro. Mais da metade das notícias estão nas temáticas: obras públicas/manutenção, ações policiais/criminalidade, programações culturais e ações da comunidade/turismo local. Porém, ação policial/criminalidade apresenta uma expressividade pequena, já que mais da metade das notícias relatam os mesmos fenômenos. Tratam-se de duas grandes operações policiais no local em que nas duas o investimento humano e logístico não foi condizente com as apreensões. Entendemos que o estigma da pobreza na formação de exclusão social nas periferias urbanas tende a se intensificar no reconhecimento da linguagem simbólica, ou seja, na elaboração e reconhecimento de discursos. Tais ações só seriam justificáveis na periferia urbana pelo reconhecimento do discurso social do perigo que esses lugares representam. A efetivação da representação, ou dessa construção do imaginário, é a ação da violência institucionalizada pelo Estado, que reconhece e age de acordo com essa imagem social.

Palavras chave

Jesus de Nazareth; Exclusão Social; Representação; Imaginário; Violência Institucional.

Introdução

A constituição histórica da ocupação do morro de Jesus de Nazareth desde os primórdios remete a luta por moradia. Enquanto toda a região de Bento Ferreira, Praia do Canto e outros bairros afins eram preparados para que essa nova configuração social de Vitória-ES se desenhasse conforme os planos traçados pelo desenvolvimento do lema do progresso. Trata-se do plano do Novo Arrabalde, traçado por um engenheiro



sanitarista no final do século dezanove e finalizado no final do vinte. Esse plano mudou o traçado, a paisagem e configuração social de Vitória. Bairros totalmente planejados foram pensados e ocupados por aqueles que podiam pagar e delimitaram zonas nobres da capital, afastando-se das ocupações do centro e de bairros populares de ocupação de morro do maciço central da ilha. A partir de mecanismos específicos, contando com instituições públicas, a região da Grande Vitória, imprimiu formas bastante peculiares de separação dos corpos. Especificamente para a localidade de Jesus de Nazareth e vizinhanças, aqueles dotados de poder aquisitivo eram atraídos para áreas planejadas, com ruas largas, retas, que formaram desenhos geométricos que lembram o símbolo da maçonaria, conforme pode ser observado nas figuras um e dois. Isso pode demonstrar como os grupos que dominavam a cena política e econômica da capital planejavam



ocupar espaços reservados para si.

Figuras 1 e 2. Projeto do Novo Arrabalde de Vitória, ES e Símbolo da Maçonaria

Fontes: Morro do Moreno, 2012³. Dicionário de símbolos, 2019⁴.

Já os corpos que serviam apenas para o trabalho braçal, precarizado, eram empurrados para encostas, mangues ou lixões⁵. Esse quadro demonstra e remonta a história da capital capixaba e a ocupação dos morros e zonas de manguezais: a mão de obra chamada pelo “desenvolvimento” deveria se desdobrar para fixar suas moradias. O inchamento do centro urbano da capital e as novas zonas de expansão destinadas a uma parcela social específica legou aos trabalhadores que construíam essa nova cidade procurar esses espaços. Assim, o estigma da pobreza e a imposição da segregação social, constituíram a cidade aos moldes do que pode ser lida hoje. Os morros, as favelas,



as comunidades, os manguezais, todos contam uma luta histórica pelo direito de existência, por ser reconhecido socialmente como cidadão de direitos, ser humano. Os santos, mártires e nomeação de lutas em que esses bairros foram batizados já nos indicam isso: Resistência, Joana D'arc, São Benedito, São Pedro, Jesus de Nazareth entre tantos outros.

Desse modo, o traçado histórico demonstra que as lógicas impostas pelo modelo sistêmico de sociedade em que vivemos criam movimentos de exclusão social. Mas, como defende Antônio Sabadini (2001) a complexidade das relações sociais pode criar possibilidades de integração, mesmo em meio a realidades de exclusão.

Por isso mesmo não assistimos a um processo unidimensional e inelutável de exclusão social. Existe um campo de ação possível para a integração social, cuja importância pode variar em cada cidade, dependendo de fatores demográficos, sociológicos, econômicos e geográficos. Em particular atribuímos grande importância à modificação em curso na escala espacial da segregação, isto é, às mudanças tanto no tamanho das áreas ou bairros socialmente homogêneos quanto na distância média entre as diferentes áreas socioeconômicas e entre estas e os centros de atividade. Por isso também, as políticas urbanas, ainda que capazes de afetar inadvertida ou intencionalmente tal padrão geográfico de segregação, podem incidir sobre a combinação entre exclusão e integração sociais (p. 165).

Assim, nosso trabalho se propõe a analisar a representação social do bairro de Jesus de Nazareth em Vitória-ES através da divulgação midiática desse espaço urbano. Procurando entender os mecanismos de exclusão social de diferentes formas. Além de tratar desta categoria específica – exclusão social – entendida também como representação social, portanto, construída dentro de um processo histórico que constrói e reconstrói o imaginário urbano de Vitória-ES.

Representação e reconhecimento social

Representação social como categoria está necessariamente ligada ao imaginário, trata-se de sua materialização nas relações sociais. Para compor o campo teórico da construção do imaginário e do que a partir dele é criado procuramos alguns autores que nos serviram de base para o desenvolvimento desse trabalho. Castoriadis (1982) conceitua o imaginário, o simbólico e as representações sociais. A partir desse autor, entendemos que as instituições [sociais], que estão no mundo do social-histórico, não se



reduzem ao simbólico, mas só podem existir por meio deste (p. 142). Mas o que seriam essas instituições? O autor descreve que

A instituição é uma rede simbólica, socialmente sancionada, onde se combinam em proporções e em relações variáveis um componente funcional e um componente imaginário. A alienação é a autonomização e a dominância do momento imaginário na instituição que propicia a autonomização e a dominância da instituição relativamente à sociedade. Esta autonomização da instituição exprime-se e encarna-se na materialidade da vida social, mas supõe sempre também que a sociedade vive suas relações com suas instituições à maneira do imaginário, ou seja, não reconhece no imaginário das instituições seu próprio produto (Castoriadis, 1982, p. 159).

Na segunda parte de *A Instituição Imaginária da Sociedade* (1995), Castoriadis vai definir seu entendimento do imaginário, diferenciando-o do sentido corrente de algo falso, como invenção, como engano — e situando-o como fazendo parte indistinguível do que implica ser humano. Caracterizando as instituições sociais, ele afirma que tudo de que se fala, tudo o que se apresenta para e pelos indivíduos está associado a uma rede simbólica, um simbólico que obviamente está na linguagem, mas que também está nas instituições. Aquilo que determina uma instituição, o que se produz e o que se fala ali, não se explica perfeitamente pela sua funcionalidade, ou pelas consequências lógicas destes atos/palavras, mas a ultrapassa, isto é, comporta algo mais que escapa à ordenação simbólica. Os símbolos institucionais, aquilo que representam, não são assim instituídos apenas racionalmente e também não o são naturalmente, mesmo que apoiados de alguma forma na realidade. Isto que não é redutível ao simbólico, mas que a ele está necessariamente associado, é uma primeira aproximação do que Castoriadis irá chamar de imaginário.

Deste modo, podemos entender a construção cultural das sociedades, suas redes simbólicas na tessitura dos sentidos que compõe a leitura da realidade. A institucionalização das relações, mesmo que nem sempre sejam percebidas, nos chama a atenção pelo que é pelo que poderia ser – possibilidades ou potencialidades, se o preferirmos. Desnudar o que está posto é, assim, uma possibilidade de criar novos caminhos, outros sentidos. Bourdieu (2004) conceitua assim o poder simbólico, na luta pelo reconhecimento entre os grupos sociais. Trata-se de um poder que naturaliza as instituições, e, portanto, as desigualdades impostas por essa relação de força.

O poder simbólico como poder de construir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a acção sobre o



mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos “sistemas simbólicos” em forma de uma “illocutionary force” mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo que se produz e se reproduz a crença. [...]

O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder (p. 14).

A categoria de exclusão social

Falar de excluídos ou de exclusão social numa análise demográfica é uma tarefa difícil pela diversificação do campo social, teórico e do mundo do trabalho, como confirma Ana Maria Goldani.

Do ponto de vista metodológico, as dificuldades aumentam ainda mais quando se trata de construir a categoria excluídos. A fragmentação, heterogeneidade e diversificação que hoje marcam o mundo do trabalho, somadas às diferenças Norte-Sul e de gênero, dificultam o uso de categorias estatísticas fixas para tratar dos incluídos e excluídos (Goldani, 2001)

Assim, a via da representação se mostra o caminho mais seguro para nosso recorte social. A análise qualitativa, aliada à métodos quantitativos, nos proporciona ferramentas que serão empregadas em nosso objeto de pesquisa.

O estudo das representações sociais objetiva a percepção do mundo utilizando categorias que possibilite o entendimento da construção da leitura social. “As representações do mundo social, assim construídas, são sempre determinadas pelos interesses do grupo que as forja. Daí a relação entre o discurso e a posição de quem o utiliza” (Lima, 2005, p. 65).

Sobre isso, a construção histórica da representação e as possibilidades de leitura de mundo Chartier discorre:

As percepções do social não são de forma alguma discursos neutros: produzem estratégias e práticas (sociais, escolares, políticas) que tendem a impor uma autoridade à custa de outros, por elas menosprezadas, a legitimar um projeto reformador ou a justificar, para os próprios indivíduos, as suas escolhas e condutas. Por isso, essa investigação sobre



as representações supõe-nas como estando sempre colocadas num campo de concorrências e de competições cujos desafios se enunciam em termos de poder e de dominação. As lutas de representações têm tanta importância como as lutas econômicas para compreender os mecanismos pelos quais um grupo impõe, ou tenta impor, a sua concepção do mundo social, os valores que são seus, e o seu domínio (1987, p.17).

Desse modo, as lutas de dominação e poder se encontram no cerne da produção de exclusão. Assim, a pobreza por si só não é o que produz exclusão social, mas o sistema político, social e econômico que produz a pobreza. E, através de mecanismos simbólicos de controle, esse poder se exerce numa força hierarquizante, capaz de produzir dominantes e dominados, desigualdades e discursos legitimadores dessas desigualdades.

Utilizamos o percurso do pesquisador Mário Hélio Trindade Lima, em *Exclusão social: representações sociais da pobreza no Brasil*, para compreender a dinâmica da exclusão social, numa linha de lutas de poder no estabelecimento de grupos, como de estabelecidos e *outsiders*⁶. Seguindo a intenção de analisar o discurso sobre a pobreza urbana com a utilização de estereótipos, que compartilhadas socialmente tem o poder de lançar esses grupos “num espaço anômico, excluindo-os dos modelos econômico ou normativo” (Lima, 2005, p. 69).

O compartilhamento de imagens do olhar do rico sobre os pobres tende a classificar, reificar, notar a visão dos grupos estabelecidos sobre os dominados. Criando o estranhamento a ameaça que este grupo pode oferecer.

Se observarmos as diversas imagens construídas, historicamente, a respeito dos pobres urbanos e de seus espaços de moradia vamos encontrar, como características distintas, a ausência de regras e de valores dominantes, o exemplo de desordeiros que desrespeitam as leis, que não seguem as regras do mundo normal do trabalho, em suma, como desadaptados sociais. Seres, em geral, inferiores e, particularmente, sujeitos, dotados das qualidades distintivas de sua posição social, sem boas maneiras, sem princípios éticos do trabalho, sujeitos ao controle social sob pena de ameaçar a ordem dominante.

O discurso sobre os pobres é o discurso do poder, das vozes autorizadas a dizer o que o pobre é, a apontar suas características para fazê-lo ser reconhecido por certos atributos que faltam a ele, e que os constituem como uma classe social. É um discurso que visa reconhecer as características do inimigo para poder, então, atacá-lo. É um discurso estratégico, com o objetivo de dominar o seu destino e o seu território, para transformá-lo e impor um novo rumo e uma nova forma espacial, para organizar o desorganizado,



*para estabelecer a ordem num terreno de desordem, para difundir novos valores em substituição aos valores não desejáveis, em suma, um discurso que prega a ação, a interdição de um determinado estado de coisas. É, portanto, um discurso dominante, calcado em estereótipos e imagens negativas que arrasta a vontade de poder. Um movimento de miragem que observa o pobre e que o descreve pelos seus traços semelhantes, de certa forma inventando o seu mundo como um mundo de casos idênticos, essa chapa de generalidade, de moralidade, de indiferença, que pesa sobre nosso discurso coletivo (Lima, 2005, p. 70).
p. 48).*

Assim, trataremos da análise midiática sobre o bairro Jesus de Nazareth, sua reificação discursiva e as possibilidades de rupturas e novos processos de reconhecimento social. Ou seja, a criação de novos discursos.

Jesus de Nazareth

O Morro de Bento Ferreira, como era conhecido o bairro, ganhou ligamentos terrestres após a expansão dos aterros de Vitória-ES. Os relatos dos moradores é que a primeira família do bairro chegou por volta da década de 50. Mesmo após vários conflitos com a prefeitura e com a polícia para tentativa de desocupação do local, os moradores ali resistiram em anos de luta, articulando suas resistências em organização coletiva⁷, como pode ser observado no site da Prefeitura Municipal de Vitória, em que conta essa história

[o] processo de ocupação, até o final dos anos 70, foi caracterizado como conflituoso. Nos anos de 1955/1957, o então Prefeito do Município de Vitória, Dr. Adelpho Poli Monjardim, preocupado com o adensamento da área, determinou que a mesma fosse fiscalizada. O controle era efetuado por fiscais que chegavam a área acompanhados por policiais para executar a demolição dos barracos e expulsar os moradores. Nessas ocasiões ocorriam resistências da comunidade em defesa da posse das habitações e seus respectivos lotes. Foi nesta época que se deu a morte do fiscal da Prefeitura.

A intensificação dos assentamentos ocorreu na década de 70, agravando-se a forma desordenada da ocupação do morro. Nesse período foi concretizada uma política de expulsão das famílias, onde “barracos” foram derrubados e incendiados. Mais uma vez, houve confronto da comunidade com policiais, ocorrendo a morte de um morador.

Tal ao ocorrido, o esforço individual pela moradia transformou-se em uma luta coletiva, em busca da permanência dos moradores na área e legalização dos loteamentos⁸.

Porém, o estigma da pobreza e do distanciamento dessa periferia cercada pela zona nobre, ainda lhe conferia características insulares. Falamos agora de um distanciamento e estranhamento social.



Tão claro quanto a representação da exclusão da periferia, a resistência coletiva produz tantos outros significados. Tece outras possibilidades, outras narrativas. Histórias que são resgatadas e elevadas às memórias coletivas, portanto, mecanismos de lutas de resistência do grupo. Assim a defesa de Antônio Sabadini (2001) da complexidade das relações sociais poder criar possibilidades de integração, mesmo em meio a realidades de exclusão, torna-se perceptível nesse movimento das práticas sociais.

Em análise a um jornal impresso capixaba disponível em meio digital⁹ procuramos por notícias do bairro. Ao digitar o nome, encontramos 103 resultados, com a datas limites de 29 de novembro de 2018 a 03 de julho de 2015. Temos ciência do curto recorte temporal, mas que nos permite visualizarmos alguns dados interessantes. Desprezamos notícias gerais como abastecimento de água na região metropolitana, colunas sobre políticas, mudanças no PDU, vacinação, eleições etc. Assim, foram selecionadas 72 notícias que falavam diretamente sobre o bairro. Para melhor visualização, as dividimos em abordagens temáticas, conforme pode ser observado no quadro:

Temáticas	Nº De reportagens
Ações policiais/criminalidade	14
Acidentes	5
Obras públicas/manutenção	15
Protestos/críticas às ações policiais	6
Programações culturais	9
Saúde	6
Educação	5
Ações da comunidade/turismo local	9
Política	2
História	1
Total	72

A formulação das escolhas temáticas, às vezes juntando ações e nome diferentes, como ações policiais e criminalidade foram colocados na mesma categoria pois essas ações policiais foram justificadas pela criminalidade no local, de acordo com as próprias fontes da polícia. Como pode ser observado no trecho a seguir de uma notícia:



Uma megaoperação das polícias Militar, Civil, Federal, Rodoviária Federal e Sejus é realizada na manhã desta quinta-feira (17) no Morro Jesus de Nazareth, em Vitória. A ação, comandada pelo Núcleo de Repressão às Organizações Criminosas e à Corrupção (Nuroc), conta com 158 PMs, 170 policiais civis, 30 delegados, 35 agentes da PRF, 6 da PF e 7 agentes da da Secretaria de Justiça, visa a combater o tráfico de drogas e organizações criminosas do local.

Figura 1. Trecho da reportagem "Operação policial em Jesus de Nazareth fecha Beira-Mar"

Fonte: Jornal eletrônico Gazeta Online¹⁰. Reportagem datada de 17 de ago de 2017.

Assim também as ações da comunidade e turismo local foram colocados na mesma categoria porque as ações de turismo local se enquadram enquanto práticas comunitárias (conforme pode ser observado abaixo). Essa linguagem se repete na formulação de outras categorias (obras públicas/manutenção e protestos/críticas às ações policiais).

Cidades
Belezas da Capital

Rapel e canoa havaiana levam turistas a Jesus de Nazareth, em Vitória

Moradores do bairro são guias de projeto que quer mostrar história e belas paisagens para visitantes

Compartilhar:    

 Publicado em 09/08/2017 às 06h43
 Atualizado em 10/08/2017 às 01h20

Figura 2. Reportagem sobre turismo local como ação da comunidade

Fonte: Jornal eletrônico Gazeta Online¹¹

Dentro no nosso quadro as temáticas que mais somam resultados são respectivamente: obras públicas/manutenção (15 resultados), ações policiais/criminalidade (14 resultados), programações culturais (9 resultados) e ações da comunidade/turismo local (9 resultados). Essas temáticas juntas expressam mais de 50% do conteúdo analisado.



Porém, o que nos chamou a atenção foi que o quesito ação policial/criminalidade tem uma expressividade muito pequena, já que das 14 ocorrências, oito reportagens falam dos mesmos fenômenos. No ano de 2017 o bairro foi cercado (via área, terrestre e pelo mar) por uma grande força policial por conta do combate ao tráfico e às organizações criminosas, conforme comprova a figura 1. O outro fenômeno aconteceu neste ano (2018), em que um gari da prefeitura municipal de Vitória foi atingido por um tiro no tornozelo. O interessante é que as versões dos relatos se contradizem¹². O que essas duas grandes ações policiais têm em comum poderia ser descrito como abuso de poder legitimado pela violência institucional nas ações do Estado na representação social da periferia.

A legitimação da violência institucional pode ser verificada pela ausência de outros grandes casos de violência (tráfico, roubo, assassinato) no local. Aliás, das notícias analisadas nenhuma fez menção a casos de homicídio no bairro. Não se trata da negação das atividades criminosas no local, mas de sua pouca expressividade para justificar tais ações do Estado.

Nossa tese é comprovada quando vamos verificar o que a comunidade pensa sobre si mesma. Uma pesquisa realizada pelo Sebrae para a inauguração da nova sede em 2017, descreve o derredor do órgão. Entre os locais pesquisados o bairro Jesus de Nazareth evidenciou os seguintes resultados sobre a segurança pública: dos 395 entrevistados, 6,84% avaliaram como ótimo, 41,52% como bom, 31,14% como regular, 7,09% como ruim, 12,15% como péssimo e 1,27% não respondeu. Sobre a pergunta: você ou alguém da sua família tiveram problemas de segurança nos últimos 12 meses? 90% responderam que não tiveram problemas, 5% disseram ter sofrido com assalto ou furto e 1% apontou o tráfico de drogas.

Como essas ações policiais podem ser justificadas? Entendemos que o estigma da pobreza na formação de exclusão social nas periferias urbanas tende a se intensificar no reconhecimento da linguagem simbólica, ou seja, na elaboração e reconhecimento de discursos. Tais ações só seriam justificáveis na periferia pelo reconhecimento do discurso social do perigo que esses lugares representam. Sobre a apropriação do discurso, Marilena Chauí (1982, p. 7) afirma que:

O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já



foram predeterminadas para que não seja permitido falar e ouvir, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria existência (Apud Lima, 2005, p. 77).

Conclusão

É no campo simbólico que a produção social da violência simbólica se dá. “A violência simbólica é uma violência que se exerce com a cumplicidade tácita dos que a sofrem e também, com frequência, dos que a exercem, na medida em que uns e outros são inconscientes de exercê-la ou de sofrê-la” (Bourdieu, 1997, p. 22).

Dentro dessa leitura o sociólogo ainda defende que o Estado é a base das classificações sociais:

“o Estado é a posse do monopólio da violência física e simbólica”: “[...] O Estado é o que funda a integração lógica e a integração moral do mundo social e, por aí, o consenso fundamental sobre o sentido do mundo que é a condição mesma dos conflitos a propósito do mundo social” (2012, p.15). Daí sua afirmação de um golpe de força simbólica na gênese do Estado: “O golpe de Estado do qual nasceu o Estado [...] testemunha um golpe de força simbólico extraordinário que consiste em fazer aceitar universalmente, nos limites de um certo território..., a ideia de que todos os pontos de vista não são válidos e que há um ponto de vista que é a medida de todos os pontos de vista, dominante e legítimo” (2012, p. 116, apud Santos, 2015, p. 184).

Desse modo, nosso trabalho se motivou para trazer outras narrativas, denunciar o que está posto, renunciar às representações de exclusão. Que negam em si a humanidade daqueles que excluem. Ou nas palavras do professor Mário Hélio Trindade de Lima:

A noção de exclusão está, pois, fundada em valores, presentes na concepção do que seja uma sociedade igual, justa e livre para o homem, característicos do ideário moderno. E vem carregada de valores negativos e estigmatizantes. Os excluídos são desnecessários economicamente já que, numa sociedade cada vez mais técnica, os postos de trabalho tendem a ser cada vez mais reduzidos, não ocupam nenhum lugar no sistema produtivo e no espaço social, além de ameaçar a coesão da ordem social e o ideário de democracia da ordem política. Os excluídos são vistos como não sujeitos de sua ação, sem qualquer possibilidade de formulação de um projeto político, sujeitos à violência sem direção e, portanto, alvo privilegiado de intervenções do aparelho repressivo, da Igreja, do Estado e da sociedade civil organizada (2005, p. 82).



A exclusão social existe em meio à sua negação. Trazer essas novas realidades à tona não é um trabalho heroico do pesquisador. Mas evidenciar outras vozes, realidades, significações, sentidos e representações é uma tarefa humana. Trabalho necessário para criar rupturas na legitimação da violência física e simbólica do Estado síntese da estrutura social em que vivemos.

Notas

¹ Aluna mestranda do Programa de Pós Graduação em Ensino de Humanidades (PPGEH) do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Ifes, Campus Vitória.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Ensino de Humanidades (PPGEH) do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Ifes, Campus Vitória. Doutor em História pela Universidade Federal do Espírito Santo.

³ Walter de Aguiar Filho. O novo Arrabalde. Site **Morro do Moreno**, 17 mai. 2012. Disponível em: <http://www.morrodomoreno.com.br/materias/o-novo-arrabalde.html>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁴ Dicionário de Símbolos. Disponível em: <https://bit.ly/316UXEg> Acesso em: 30 out. 2019.

⁵ Isso pode ser visto no documentário *Lugar de toda pobreza*, de Amylton de Almeida (1983), que mostra a precariedade da ocupação da Região de São Pedro em Vitória. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IFmayh5L9h0>. Acesso em: 29 out. 2019.

⁶ Trata-se da obra homônima de Norbert Elias de caráter etnográfico em que estuda a dinâmica do exercício da dominação de grupos. Na introdução do livro o autor já explica o que seria esse poder capaz de assentar estabelecidos e criar outsiders:

“A descrição de uma comunidade da periferia urbana apresentada neste livro mostra uma clara divisão, em seu interior, entre um grupo estabelecido desde longa data e um grupo mais novo de residentes, cujos moradores eram tratados pelo primeiro como outsiders. O grupo estabelecido cerrava fileiras contra eles e os estigmatizava, de maneira geral, como pessoas de menor valor humano. Considerava-se que lhes faltava a virtude humana superior – o carisma grupal distintivo – que o grupo dominante atribuía a si mesmo.

[...] Essa é a auto-imagem normal dos grupos que, em termos do seu diferencial de poder, são seguramente superiores a outros grupos interdependentes. Quer se trate de quadros sociais, como os senhores feudais em relação aos vilões, os ‘brancos’ em relação aos



‘negros’, os gentios em relação aos judeus, os protestantes em relação aos católicos e vice-versa, os homens em relação às mulheres (antigamente), os Estados nacionais grandes e poderosos em relação a seus homólogos pequenos e relativamente impotentes, quer, como no caso de Winston Parva, de uma povoação da classe trabalhadora, estabelecida desde longa data, em relação aos membros de uma nova povoação de trabalhadores em sua vizinhança, os grupos mais poderosos, na totalidade desses casos, vêem-se como pessoas ‘melhores’, dotadas de uma espécie de carisma grupal, de uma virtude específica que é compartilhada por todos os seus membros e que falta aos outros. Mais ainda, em todos esses casos, os indivíduos ‘superiores’ podem fazer com que os próprios indivíduos inferiores se sintam, eles mesmos, carentes de virtudes – julgando-se humanamente inferiores” (Elias, 2000, p. 19).

⁷ Informações da página da Prefeitura Municipal de Vitória. Disponível em: <https://bit.ly/312ZIP5> Acesso em 07 dez de 2018.

⁸ Idem.

⁹ Trata-se do jornal Gazeta Online. Esse jornal foi escolhido por ser uma das mídias capixabas mais antigas e por seu alcance e expressividade. Disponível em: <https://bit.ly/34ZEhjc> Acesso em: dez de 2018.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/08/operacao-policial-em-jesus-de-nazareth-fecha-beira-mar-1014090508.html>>. Acesso em: dez de 2018.

¹¹ Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/08/rapel-e-canoa-havaiana-levam-turistas-a-jesus-de-nazareth-em-vitoria-1014087494.html>>. Acesso em: dez de 2018.

¹² Na versão oficial da polícia quando os policiais descaracterizados chegaram ao local, criminosos se aproximaram atirando e os policiais revidaram. O gari, que segundo os policiais, estava atrás da viatura, foi atingido por tiros disparados pelos criminosos e foi socorrido logo depois. Essa versão pode ser observada em: <https://bit.ly/33V1I3j> Acesso em: dez de 2018.

Porém, o gari relatou uma versão totalmente contrária à dada pela polícia. Para conferência, reproduzimos aqui o trecho completo da reportagem:

“Parecia um campo de guerra”. Assim o gari definiu o momento de tensão vivido durante uma ação da Polícia Militar contra traficantes, que aconteceu no bairro Jesus de Nazareth, em Vitória, na manhã desta sexta-feira (21). Ele foi atingido por uma bala perdida no tornozelo e, apesar da lesão, não precisou passar por uma cirurgia.

O homem contou ao jornalista Rodrigo Maia, da TV Gazeta, que viu um carro descaracterizado chegando ao local, quando quatro policiais desceram do veículo. Ele afirmou



que os militares já chegaram atirando contra os suspeitos que estavam no morro. "Chegou um carro, um EcoSport, e ficou parado. Nisso, os meninos até foram ver quem era. Eram uns quatro policiais, que já desceram atirando. Os meninos deitaram no chão e eles continuaram atirando", contou.

Durante a operação, assustado, o gari tentou se esconder atrás de um poste. "O primeiro tiro que eles deram tinha me atingido. Eu me escondi atrás do poste e comecei a gritar, mas mesmo assim eles continuaram atirando. Meu colega tentou me socorrer também. Os policiais pediram pra eu ficar deitado, mas graças a Deus um morador do morro me ajudou, me socorreu".

Segundo a vítima, no momento da ação, não tinha muitas pessoas na rua. "Praticamente não tinha muita gente na rua não. Mas depois chegou muita gente porque viu a gente gritando. Graças a Deus não foi algo mais grave, eu não passei por uma cirurgia mais delicada", disse.

Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/policia/2018/09/parecia-um-campo-de-guerra--diz-gari-baleado-em-vitoria-1014149194.html>>. Acesso em: dez de 2018.

Referências

Bourdieu, Pierre. O poder simbólico. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Sobre a televisão. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

Castoriadis, Cornelius. A instituição imaginária da sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Chartier, Roger. A história cultural: entre práticas e representações. Lisboa: Memória e Sociedade/ Difel, 1987.

Elias, Norbert. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

Goldani, Ana Maria. Demografia da exclusão: construção de uma agenda da perspectiva do Sul. In: Oliveira, Maria Coleta (org.). Demografia da exclusão social. Campinas: Editora da Unicamp, Nepo, 2001.

Lima, Mário Hélio Trindade. Exclusão social: representações sociais da pobreza no Brasil. Vitória: EDUFES, 2005.

Sabatini, Francisco. Transformação urbana e dialética entre integração e exclusão social: reflexões sobre as cidades latino-americanas e o caso de Santiago do Chile. In:



Oliveira, Maria Coleta (org.). Demografia da exclusão social. Campinas: Editora da Unicamp, Nepo, 2001.

Santos, José Vicente Tavares do. A violência simbólica: o Estado e as práticas sociais, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.108, 2015, p. 183-190.



Espectáculo opinião: Uma análise dos problemas socioeconômicos evidenciado a partir da música.

John Max Santos Sales¹

Eduardo José Silva Lima²

Resumo

O uso da música apresenta diversos tipos de finalidades, desde demonstração de alegria e tristeza, em várias e inusitadas situações, assim como também é utilizada para demonstrar descontentamento no quanto a aspectos da realidade que nos cerca, principalmente quando se trata de fatores econômicos, sociais e políticos. O espetáculo musical e teatral “Opinião” foi produzido e lançado no Brasil em 1964, ano em que houve o golpe civil-militar, e surge com a proposta de trazer temas sociais e políticos à tona através de canções e declamações. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo evidenciar os principais problemas socioeconômicos do Brasil, daquele período, através das letras das músicas. Esta pesquisa mostra-se relevante por apresentar a visão da classe artística a respeito da realidade social e política da época e por elucidar a importância da música como instrumento de contestação e denúncia. Em linhas gerais, boa parte das letras o expõe o cotidiano e as dificuldades da classe desfavorecida da sociedade, com foco nos migrantes nordestinos e moradores de favelas do Rio de Janeiro. Soma-se a este contexto, nas entrelinhas, os problemas econômicos e o descaso político em resolver os problemas desta população sofrida.

Palavras chave

Opinião; Música; Teatro; Problemas socioeconômicos; Grupos vulneráveis.

Introdução

O Espectáculo Opinião estreou em 1964 levando ao palco canções, declamações e depoimentos que denunciavam, dentre outros, problemas socioeconômicos do país, no ano em que foi instaurado o regime militar no país. Assim, este trabalho pretende retratar os problemas econômicos e sociais existente por trás das letras das músicas apresentadas no referido *show*.

Neste sentido, primeiramente será apresentado um breve quadro econômico, histórico, político e social de momentos anteriores a apresentação do espetáculo e depois será feita uma abordagem sobre teatro de protesto e características gerais do Espectáculo do Opinião. Em seguida o texto vai exibir a metodologia e, por conseguinte, será exposta



a análise de algumas letras das músicas. Por fim, encontram-se as reflexões finais e as referências bibliográficas.

Quadro econômico, histórico, político e social

O Opinião teve seu início em dezembro de 1964, logo, compreende-se que o quadro resultante de problemas evidenciados no show parte não somente da conjuntura econômica e política daquele ano, mas também de condições estruturais anteriores. Desta forma, este trabalho colocará como ponto de partida o cenário da presidência de Juscelino Kubitschek, perpassando por Jânio Quadros e João Goulart, até chegar o golpe militar que teve Castello Branco como presidente.

Juscelino Kubitschek (JK) de Oliveira assume a presidência do Brasil, em 1956, com uma população crescia a uma taxa anual de 3%, apresentando na época pouco mais de 60 milhões de habitantes, com maior parte vivendo em área rural. O setor agropecuário tinha participação importante, 21% do PIB, peso similar a indústria de transformação. Considerando esse panorama como atraso econômico, JK toma como finalidade a reversão desse quadro e começa a fomentar investimento público e privado nos setores industrial e de infraestrutura, reunidos no chamado Programa de Metas (Villela, 2011).

O programa de Metas contemplava investimentos nas áreas de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. As áreas de energia e transporte receberiam os maiores investimentos, maior parte advindo do setor público, na ordem de 71,3%. Em seguida a indústria de base, com previsão de 22,3% dos recursos totais, boa parte advinda do setor privado. Por fim, as áreas de alimentação e educação receberiam 6,4% dos recursos restantes. Houve uma meta extra que não estava programada, seria a construção de uma nova capital para o Brasil: Brasília (Villela, 2011).

Conforme dados do comportamento do PIB, verificou-se um êxito do programa em termos econômicos. Depois de um crescimento em 1956, com 2,9%, muito em decorrência da quebra da safra agrícola, a economia do país cresceu 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%, respectivamente, entre os anos de 1957 e 1960 (Villela, 2011). No entanto, segundo o autor, ainda que o crescimento do PIB tenha sido bastante satisfatório, foi visto desempenhos ruins no que tange a inflação, finanças públicas e contas externas.

Em relação aos indicadores sociais é válido constar que no programa de governo de Juscelino apresentava a campanha “aumentar o padrão de vida do povo, abrindo



oportunidades para um futuro melhor”. Considerando governos anteriores a JK, no decorrer da década de 1950 a esperança de vida da população aumentou de 45,9 para 52,7 anos. A taxa de mortalidade infantil caiu de 144,7 para 118,1, por mil nascimentos vivos.

O programa de Metas impactou radicalmente o quadro do setor agropecuário da época. Este perde espaço para o setor industrial chegando a ter o peso de 17,8% do PIB em 1960, diminuindo em 5,7 p.p em cinco anos. Em 1963 o setor ainda sofrerá uma queda, atingindo 16,3%, enquanto a indústria alcançava 32,5%. O setor de serviços obteve dados constantes, girando em torno de 50% do total entre 1956 e 1963 (Villela, 2011).

Com um Programa de Metas que evidentemente favorecia a região Sudeste, aliado às graves secas do Nordeste de 1958, fez com que o governo começasse a pensar em uma política específica para esta última região. Celso Furtado liderou um grupo de estudos, em 1959, para formular um programa de desenvolvimento para o Nordeste. O documento feito a partir desse grupo relatou a natureza do atraso da região, suscitando a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) ainda em 1959 (Baer, 2009).

Entre 1960 e 1970 foram realizados quatro planos de desenvolvimento da Sudene, mas estes ficaram muito aquém das metas originais, conforme argumenta Baer (2009). A estrutura agrária da região pouco sofreu mudanças. Foi colocada demasiada ênfase nos programas de incentivos fiscais (Lei 34/18) para o aumento de investimentos privados no Nordeste, e houve grande investimento nas indústrias na segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970. Porém, importa salientar que a maior parte das empresas foi instalada em Recife e Salvador e pouco gerou empregos. Assim, conclui-se que o processo de industrialização do Nordeste pouco fez para solucionar problemas endêmicos de subemprego da região. O período gerou desigualdades, acarretando uma distribuição desproporcional das benesses geradas em uma base regional, setorial e de renda.

Na sucessão do governo de Juscelino, ganha como presidente o Jânio Quadros, conhecido pelo modo excêntrico em sua campanha, onde apresentava uma vassoura como um dos símbolos, insinuando que varreria a inflação e a corrupção que tomara o país. Como vice-governador ganhou João Goulart, o famoso Jango. Em linhas gerais, se caracterizam por governos conturbados tanto do ponto de vista político como também econômico.



Em 1961, com a breve passagem do presidente Jânio Quadros, a economia do país cresceu de modo considerável: 8,6%. Muito motivado ainda pelos investimentos do Programa de Metas do governo JK. No entanto, a renúncia de Jânio Quadros e a conturbada gestão de João Goulart podem explicar a inflexão de 1962 e o pífio desempenho de 1963, com 6,6% e 0,6%, respectivamente (Villela, 2011).

O cenário da época era de um país tomado pela inquietação social, com prognóstico de crise ampla e abrangente. De um lado tinha-se uma estrutura agrária e injusta, que expulsava o homem da área rural, e do outro lado contava-se com uma industrialização incipiente que era incapaz de absorver os contingentes migrantes rurais (Azevedo e Andrade, 1982).

No documento “Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional”, realizado no governo Jânio Quadros, utiliza a expressão “despejados” quando trata da chegada dos migrantes rurais nos grandes centros. A cidade grande que acolhiam os “despejados” já carecia de infraestrutura, esgoto sanitário, água tratada, lotes bem localizados e preços acessíveis. O argumento oficial falava que faltava qualificação necessária para os migrantes integrarem o ambiente urbano. De acordo com essa percepção, os migrantes seriam marginais em potencial, não possuidores de uma cultura que possibilitasse vivência no ambiente urbano e industrial. Daí, caberia ao Estado “civilizar” e “recuperar” essas pessoas através de programas sociais.

Sem base parlamentar de apoio, dentre outros problemas, Jânio renuncia a presidência do país de forma emblemática, dando espaço para que Jango pudesse assumir. Este último estava em visita oficial à China comunista quando soube do ocorrido e logo que chegou ao Brasil encarou resistência na ocupação do cargo por parte da classe conservadora, por se tratar de uma figura com plano de governo mais à esquerda. Neste cenário, o Congresso aprova mudança de sistema de governo que passa do presidencialismo para o parlamentarismo, diminuindo os poderes do presidente. No entanto, segundo Villela (2011), João Goulart evoca plebiscito que conferiu a volta do presidencialismo no Brasil.

A luz desse panorama, João Goulart lança o Plano Trienal. Estava-se diante de um crescimento parco da economia somando a um quadro preocupante de inflação. O intuito do plano era conciliar crescimento econômico com reformas sociais e combate à inflação. A proposta de desenvolvimento, delimitada neste governo por Celso Furtado, advinha da tradição cepalina, logo, ele tinha por intuito aprofundar o processo de



industrialização via substituição de importações, visando assim enfrentar os pontos de estrangulamento da economia brasileira. Furtado ainda dizia que o problema econômico do Brasil seria por conta de uma crise no modelo de desenvolvimento, no qual só seria solucionada a partir do aprofundamento do próprio modelo, ampliando mercado interno através de reforma agrária e outras políticas de redistribuição de renda (Villela, 2011).

Neste período, especificamente, entre 1960 e 1965, Carlos Lacerda esteve a frente do Estado da Guanabara e sua relação com a favela é lembrada por muitas polêmicas, principalmente por ser um grande remocionista na história do Rio de Janeiro. O primeiro momento do governo oscilou entre política de remoções e urbanistas, até que com o Golpe de 1964 foram criadas condições para que as remoções fossem consolidadas como principal política das favelas cariocas (Nunes, 2019).

De acordo com Valladares (1978), havia uma tendência de repressão as favelas, e baseada em Parisse ela fala que o olhar sobre a favela era a partir de uma ótica patológica, como se fosse uma doença, uma praga, um quisto ou mesmo uma calamidade pública. Expressões como essas são encontradas tanto por jornalistas, professores e intelectuais hostis às favelas, como também com aqueles que declaravam bons sentimentos e boas intenções.

No que corresponde às questões políticas, agrava-se a situação do país. De um lado ocupações de terras e expropriações de empresas estrangeiras e de outro viu-se conspiração militar contra Jango. Por conta das reformas de base prometidas pelo presidente, os setores conservadores reagiram com manifestações, onde pode-se citar a Marcha pela família com Deus pela Liberdade, que reuniu milhares de pessoas em São Paulo, em sua maioria classe média. Ainda neste cenário, a camada subalterna das forças armadas estava aderindo a uma politização com viés de esquerda, preocupando os oficiais mais graduados. Assim, em 31 de março de 1964 ocorre o golpe civil-militar derrubando João Goulart (Villela, 2011).

Hermann (2011) explica que após o Golpe militar, ainda em 1964, lançou-se o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) com duas linhas de ação: combate emergencial a inflação e reformas de estrutura (reforma fiscal e financeira). Como resultado, a autora explica que do ponto de vista distributivo, a reforma tributária de Castello Branco foi regressiva, com resultados positivos para a classe de alta renda através dos incentivos e isenções sobre o imposto de renda. A maior parte da arrecadação ocorreu através dos impostos indiretos, que penaliza em maior proporção as classes desfavorecidas. Obteve



também efeito distributivo negativo na política salarial, penalizando os salários reais em favor dos lucros.

Teatro de protesto e o espetáculo opinião

O teatro popular e o teatro engajado tem sido motivo de debate desde o fim do séc. XIX, se consolidando no séc. XX. Seu alvo principal de discussão estaria no âmago das relações existentes entre teatro e política, ou mesmo teatro e propaganda. O crítico inglês Eric Bentley revela que o teatro político encontra-se relacionado com o texto teatral, assim como também com o “quando”, “onde” e “como” ele é representado, considerando ainda que o fenômeno teatro, pelo fato de existir, já é subversivo (Paranhos, 2012).

De acordo com Mendes (2011), pode-se dizer que a década de 1950 foi marcada pelo início da consolidação do teatro popular com compromisso político no Brasil. Via-se profissionais e críticos teatrais com necessidade de transformar o teatro brasileiro em um teatro de vanguarda, com a capacidade de expor a realidade de forma crítica. Seria um modelo que contrapunha o teatro burguês, que apresentava naquele período a maioria do público do teatro sob o escopo de temáticas alienantes, fazendo do teatro um produto comercial sem conteúdo.

Havia necessidade de consolidar uma nova estrutura ideológica e estética que permitisse representar o povo brasileiro no mais alto de sua pluralidade. Daí que dramaturgos e diretores começaram a enxergar a vida do trabalhador e do pobre, através da bagagem sociocultural destes, como um caminho para problematizar a negligência do Estado perante realidades precárias. Com isso, conseguiria valorizar os elementos culturais das classes populares, com ampla divulgação (Mendes, 2011).

Nos anos 1960 houve uma expansão da indústria fonográfica brasileira, tendo bastante influência da música popular brasileira junto com seu mercado. A “música de protesto”, que articulava política e cultura, movimentava espetáculos musicais da época, fazendo demonstrar que havia possibilidade de unir cultura e política, relação esta que ainda seria transformada com o golpe militar e o avanço da sociedade de consumo (Barreto, 2012).

Depois do estabelecimento da ditadura militar, em 1964, um grupo de artistas ligados ao Centro Popular de Cultura (CPC), que estava posto na ilegalidade, resolveu criar um espaço de resistência. Logo, foi produzido o espetáculo musical Opinião, com apresentação dos artistas Zé Kéti, João do Vale e Nara Leão, que posteriormente foi



substituída por Maria Bethânia, por motivo de doença. A direção foi de Augusto Boal e teve sua primeira apresentação em 11 de dezembro de 1964, marcando o surgimento de um grupo e do teatro denominado Opinião. Do núcleo permanente participavam Oduvaldo Vianna Filho (o Vianninha), Paulo Pontes, Armando Costa, João das Neves, Ferreira Gullar, Thereza Aragão, Denoy de Oliveira e Pichin Plá (Paranhos, 2012).

De acordo com Paranhos (2012), o Opinião não se tornou referência pelo simples fato de unir música e teatro. Se justifica historicamente, dentre outros, por estrear um show dotado de críticas contra a ditadura militar, quando ainda não houvera completado um ano de regime. Tratava-se de um espetáculo encenado numa arena, sem cenário, somente com um tablado e com três artistas demonstrando realidades cotidianas através da música, como: perseguição aos comunistas; trágica vida dos nordestinos brasileiros; a vida nas favelas do Rio de Janeiro. A intenção era impactar a consciência do público. Paranhos (2012) explica que o show Opinião tinha na sua concepção a representação da realidade alinhada na perspectiva de “teatro verdade”, conformando um ambiente de igualdade entre as partes envolvidas, inclusive o público, projetando um denominador comum de que todos pertencem compulsoriamente a mesma realidade. Inclusive, baseada em Gomes, a autora diz que toda arte é política. O caráter político-social da representação teatral não pode ser omitido caso se queira entender qual a função do teatro na luta contra o *status quo* implementado em abril de 1964.

O teatro e a política encontram-se ligados à função social da arte. Parte-se do pressuposto de que autores encontram-se engajados em retratar sobre uma dada realidade. O teatro vai ser uma forma de conhecimento da sociedade, e ainda que se em algum momento se autoproclame como não engajado ou apolítico, assume uma posição também política (Paranhos, 2012). Assim, a autora explica que por intermédio de um acontecimento cênico, coloca-se em questão uma série de representações. O teatro passa a se firmar como meio de encenação e interpretação com divulgação de lugares e sentidos político- culturais.

Metodologia

Primeiramente foi realizada uma pesquisa bibliográfica para conhecimento das principais literaturas às quais o tema está atrelado. A revisão de bibliografia foi feita através de livros, artigos científicos, monografias, dissertações, teses, sites, dentre outros, com foco em temas como: economia brasileira contemporânea, habitação e cidade, favela, ocupações e remoções de famílias, nordeste brasileiro, êxodo rural, teatro de protesto,



música de protesto, dentre outros temas correlatos que contribuíram para construção deste trabalho. Para este trabalho, adotou-se para análise 08 (oito) canções apresentadas no Espetáculo Opinião, a saber: Borandá, Carcará, Oricuri (o sertedo do sertanejo), Minha História, Retrato de Jornal, Favelado, Cicatriz e Opinião. Foram excluídas demais músicas presentes, além dos relatos e depoimentos declamados na peça. Partindo da ótica de uma pesquisa qualitativa, foi feito um acompanhamento da economia e da política brasileira e os respectivos impactos econômicos e sociais a partir das letras, no qual foram destacados trechos que demonstram, de alguma forma, a realidade da época.

Análise das letras das músicas

O espetáculo Opinião era apresentado por uma cantora e dois cantores populares. Zé Kéti representava o suburbano morador de favela do Rio de Janeiro; João do Vale expressava a pobreza e a peleja do migrante nordestino; e, Nara Leão, posteriormente Maria Bethânia, expressava a classe média moradora da Zona Sul carioca. Trata-se de uma apresentação que envolvia música, depoimentos e declamações, sobretudo com aspecto de contestação e protesto contra as realidades precárias do povo brasileiro.

Entre os 1930 até a década de 1980 a economia brasileira foi a que mais cresceu no mundo. Ainda assim, viu-se uma disparidade bastante acentuada no nível de renda, quando se verifica os diferentes grupos socioeconômicos, assim como também entre as regiões brasileiras. Vê-se que este panorama impacta negativamente o sentido de equidade ou justiça social (Vasconcellos e Garcia, 2014).

O que se falava era que o aumento da concentração de renda estaria ligado ao processo de reprodução do capitalismo, trazendo transformações estruturais, como: êxodo rural, com trabalhadores de baixa qualificação, aumento da proporção de jovens, entre outros (Vasconcellos e Garcia, 2014). É nesse contexto que a canção “Borandá” mostra com bastante tristeza e pesar a saga da saída dos nordestinos para grandes centros do país:

Vam'borandá que a terra já secou, borandá Vam'borandá que a chuva não chegou, borandá

Vou-me embora vou chorando Vou me lembrando do meu lugar

(...)

Quanto mais eu vou pra longe Mais eu penso sem parar

Que é melhor partir lembrando

Que ver tudo piorar



O êxodo rural se justificava pela seca, grau elevado de concentração de terra e a falta de oportunidade de inserção no mercado de trabalho no Nordeste. Castro (1992) comenta que esta região possui uma imagem peculiar frente ao contexto nacional. Coronelismo, jagunços, seca, sertanejo, pobreza extrema, dentre outras características e cargas simbólicas que elevam a região uma visão que remete a estagnação. A autora, neste aspecto, vai levantar a discussão sobre como a elite regional pode ser responsável por esta estrutura econômica e social, pois esta consegue as benesses derivadas. “Assim, no caso particular do Nordeste, as condições de subdesenvolvimento perene devem ser reavaliadas como um resultado perverso da interação entre elites periféricas e centrais, para a preservação da hegemonia e do espaço específico de poder de cada uma, e como uma característica fundamental de seu regionalismo”, explica a autora.

A canção “Carcará”, de João do Vale, também irá esboçar a realidade nordestina. Faz referência a uma ave sertaneja que resiste ao calor e a seca do sertão, o que faz pensar na resistência do nordestino quando se depara com obstáculos (Klafke, 2013). Geralmente a ave corresponde a pobreza nordestina, mas que no diante da conturbação política de 1964, foi interpretada como símbolo de violência e repressão (Oliveira, 2011), muito embora se saiba que a letra foi escrita em 1963.

Carcará! Pega, mata e come

Carcará! Num vai morrer de fome

Carcará! Mais coragem do que homem

Carcará! Pega, mata e come

Carcará é malvado, é valentão É a águia de lá do meu sertão

Os burrego novinho num pode andá Ele puxa no bico inté matá

Castro (1992) explica que a elite nordestina se fortalece ao tomar proveito da estrutura econômica e social local, sem preocupação com quaisquer mudanças estruturais. “Em síntese, a hipótese do trabalho é que a permanência das condições estruturais do Nordeste é possível pela conservação histórica de sua elite no poder, utilizando como recursos de preservação uma relação de troca de concessões com o poder central”, alerta a autora. Valendo lembrar ainda que não houve uma estratégia eficaz que possibilitasse desenvolvimento da região.

Mas o ponto ápice da canção Carcará encontra-se na leitura de dados estatísticos a respeito das migrações nordestinas para os grandes centros:



"Em 1950 mais de dois milhões de nordestinos viviam fora dos seus estados natais. 10% da população do Ceará emigrou. 13% do Piauí! 15% da Bahia!! 17% de Alagoas!!!"

As migrações rurais partem de uma crise agrícola presente desde o início da expansão da indústria, com participação das semiautarquias latifundiárias e aliada a abolição da escravatura com conseqüente dispersão de ex escravizados nos vazios territoriais do interior ou evadidos para as cidades. Os camponeses não puderam contar com fontes industriais artesanais de renda, ficaram reduzidos, com exceção dos fazendeiros, a atividade de agricultura de subsistência com o mínimo para viver e vivendo mal. Essa foi a conseqüência da introdução do capitalismo industrial de modo embrionário no Brasil (FCP *apud* Azevedo e Andrade, 1982).

Com a música Oricuri (o segredo do sertanejo), é colocada a problemática da baixa qualificação do povo do sertão:

*Lá no sertão, quase ninguém tem estudo Um ou outro que lá aprendeu ler
Mas tem homem capaz de fazer tudo doutor
E antecipa o que vai acontecer
(...)
São segredos que o sertanejo sabe E não teve o prazer de aprender ler*

O analfabetismo deixa de se conformar como quadro da maioria da população com mais de 15 anos de idade na época, mas na década de 1960 o indicador ainda permanecia elevado, configurando-se como 40% da população naquela nesta faixa etária (Villela, 2011). Considerando que o Nordeste apresentava os piores indicadores socioeconômicos na época, pode se presumir que esse percentual de analfabetismo era bem mais elevado.

O lamento por não poder estudar e o impacto na vida adulta é retratado em "Minha História", de João do Vale, com uma breve reflexão a respeito da diferença de classe social:

*Eu vendia pirulito, arroz doce, mungunzá Enquanto eu ia vender doce, meus colegas iam estudar
A minha mãe, tão pobrezinha, não podia me educar
A minha mãe, tão pobrezinha, não podia me educar E quando era de noitinha, a meninada ia brincar
Vixe, como eu tinha inveja, de ver o Zezinho contar:
O professor raiou comigo, porque eu não quis estudar*



*O professor raiou comigo, porque eu não quis estudar Hoje todo são "doutô", eu continuo
joão ninguém Mas quem nasce pra pataca, nunca pode ser vintém Ver meus amigos
"doutô", basta pra me sentir bem Ver meus amigos "doutô", basta pra me sentir bem*

Mas o problema da educação não estava só no Nordeste, as músicas que retratam as favelas do Rio de Janeiro da época também questionam a educação, como pode ser vista na canção “Retrato de Jornal” de Zé Kéti:

*Foi o jornal que disse Que 99, que 99, que 99 por cento do povo Não passa nem na porta
da faculdade Que só 1 por cento pode ser doutor Coitado do pobre, do trabalhador*

Segundo Vasconcellos e Garcia (2014), países como o Brasil, Chile, México, Coreia do Sul tiveram crescimento expressivo depois da Segunda Guerra Mundial. Com isso, gerou-se um aumento significativo de demanda por mão de obra qualificada, que por sua vez, os poucos existentes qualificados tiveram ganhos extraordinários. Nesse sentido, os autores acreditam que a falta de mão de obra teria sido um ponto importante na explicação do agravamento da distribuição de renda.

De acordo com Villella (2011), o programa de Metas acentuou a concentração regional da produção, e pouco repercutiu na agricultura e na educação básica, inclusive neste último caso ainda há impactos em relação a distribuição de renda no país. Ademais, segundo este autor, a não preocupação com a estabilidade de preços, que influencia negativamente no cálculo dos agentes econômicos, impactou o poder de compra das camadas mais pobres da sociedade, colaborando para o aumento da concentração de renda. A respeito da inflação, também podemos ver essa problemática mencionada na canção “Retrato de jornal”, onde constata-se que esse problema econômico prejudica em maior proporção o mais pobre:

*Que a vida subiu 400 por cento Eu digo o que leio, não digo o que vejo Porque o que
vejo não posso dizer. Eu acho que o povo precisa comer*

A finalização do trecho da canção exposta anteriormente nos recorre a lembrar do problema gritante da pobreza. Segundo Kageyama e Hoffmann (2006) os pobres são classificados em três grupos: em que há insuficiência de renda; ausência de três equipamentos básicos (água canalizada, banheiro e luz elétrica); e, baixa renda combinada com ausência desses serviços básicos (extrema pobreza). Os autores ainda falam que crescimento econômico não é suficiente para eliminar a pobreza. Baseados



em pesquisas de Ranis e Stewart, verificou-se que houve um viés pró-crescimento nas décadas de 1960, 1970 e 1980, mas com baixo desenvolvimento humano.

De acordo com Azevedo e Andrade (1982), a crise habitacional encontrada nas favelas do Rio de Janeiro ou nos mocambos de Recife foi oriunda de crises mais amplas e profundas, mas agravadas pelo êxodo rural motivado pela esperança de um bom emprego na grande cidade. A canção “Favelado”, de Zé Kéti, ilustra bem essa situação do morro:

*O morro sorri
A todo momento
O morro sorri
Mas chora por dentro
Quem vê o morro sorrir
Pensa que ele é feliz, coitado
O morro tem fome
O morro tem sede
O morro sou eu um favelado
O morro sou eu um favelado*

Essa situação é reforçada na letra “Cicatriz” de Zé Kéti:

*Pobre nunca teve gosto A tristeza é a sua cicatriz. Reparem bem que
Só de vez em quando
Pobre é feliz Ai, quanto desgosto Ai, quanto desgosto
Assim a vida vale a pena não. Mas é explicar a situação Dizer pra ele que ...
Pobre não é um Pobre é mais de cem, Muito mais de mil, Mais de um milhão*

Ainda em se tratando de favela, Nunes (2017) explica que havia um caráter autoritário e pragmático das ações realizadas pelo Estado em direção às favelas, com materialização de episódios de queimadas dos barracos. Era a forma de expulsar os moradores, inibindo a possibilidade de retorno ao antigo lugar de moradia. Os moradores eram levados para vilas distantes, onde se dizia que teriam uma “melhor sorte” e com promessas de que seriam assistidos pelos serviços públicos, o qual não ocorria. A resistência a remoção é demonstrada na música ícone que leva o nome do espetáculo, Opinião, de Zé Kéti:



*Podem me prender
Podem me bater
Podem, até deixar-me sem comer
Que eu não mudo de opinião
Daqui do morro
Eu não saio, não
Se não tem água
Eu furo um poço
Se não tem carne
Eu compro um osso
E ponho na sopa
E deixa andar
Fale de mim quem quiser falar
Aqui eu não pago aluguel
Se eu morrer amanhã, seu doutor
Estou pertinho do céu*

Segundo Nunes (2017), as remoções eram feitas de modo repentino, impossibilitando reorganização por parte dos residentes. O tratamento dado era como não-cidadãos, que por não possuírem condições mínimas de sobrevivência nas favelas, eram retirados de suas casas de forma arbitrária. Àqueles que não possuíam salários para adquirir casas nas vilas construídas eram levados para abrigos e depois lançados a própria sorte, o que acarretava, em seguida, na ida para outras favelas.

Reflexões finais

O Brasil apresenta histórico conturbado em termos políticos e econômicos, o que culmina em impactos negativos diversos para a camada desfavorecida da sociedade. Com isso, percebe-se que a arte, quer seja através da música, da poesia, do teatro, das artes plásticas, dentre outros, expõe os entraves sociais como forma de denúncia e contestação de realidades precárias. O espetáculo Opinião apresentou essa temática com êxito ao demonstrar a realidade do nordeste brasileiro e das favelas cariocas.

Com isso, este trabalho reforça a importância da arte como uma oportunidade do campo científico para identificação e interpretação de dadas realidades. No caso da música, podemos ver exposição de relatos de vida sobre as dificuldades cotidianas, muitas vezes



oriundas de problemas econômicos e políticos. O espetáculo Opinião reforça, dentre outros, a estrutura econômica e social brasileira que penaliza as classes de baixa renda. O grupo mostrou a histórica falta de comprometimento do Estado no que tange a programas de distribuição de renda, infraestrutura e equipamentos públicos, considerando uma base regional e urbana. Somado esses fatores a conjuntura política da época, o espetáculo já anunciava indicativos de reforço a manutenção desses *status quo*, mas agora em regime autoritário e repressivo.

Notas

¹ Economista (UFS), Tecnólogo em Saneamento Ambiental (IFS), Especialista em Educação Empreendedora (PUC/RJ), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (PRO-PUR/UFRGS) e Doutorando em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Professor da Universidade Estadual do Tocantins.

² Historiador (UFRPE), Mestre em História (UFRPE) e Doutorando em História (UFG). Professor da Universidade Estadual do Tocantins.

Referências bibliográficas

Azevedo, Sérgio de e Andrade, Luis Aureliano Gama de. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982, Capítulos III a VI, p. 55-135.

Castro, I. E. O Mito da necessidade – discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

Hermann, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico. In: Giambiagi, F., et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2010. 2.º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Klafke, M. F. Show opinião: engajamento e intervenção no palco pós- 1964. Monografia (Graduação em Letras) – Instituto de Letras, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 73. 2013.

Mendes, F. P. “Show Opinião: teatro e música de um Brasil subjugado. Revista Horizonte Científico, Uberlândia, v. 5, n. 2, 2011.

Nunes, Pablo. Favela, mídia e remoções: discurso jornalístico, imagens sociais e políticas públicas de habitação em favelas cariocas. Revista Transversos. “Dossiê: Vulnerabilidades: pluralidade e cidadania cultural”. Rio de Janeiro, nº. 09, pp. 349-374, ano 04. abr. 2017.



Oliveira, C. O. O encontro do teatro musical com a arte engajada de esquerda: em cena, o show opinião. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, p. 270. 2011.

Paranhos, K. R. Engajamento e intervenção sonora no Brasil no pós-1964: a ditadura militar e os sentidos plurais do show Opinião. Pitágoras 500 - Revista de Estudos Teatrais, v. 2, p. 73-82, 2012.

Valladares, Licia. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, cap. 1, p. 21-47.

Vasconcellos, M. A. S. de.; Garcia, M. E. Fundamentos de Economia. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Villela, A. Dos “Anos Dourados” de JK à crise não resolvida. In: Giambiagi, F., et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2010. 2.º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.



Violência sexual contra crianças e adolescentes no Tocantins: o imbricado entrelaçamento entre garantia e direito

Ana Cristina Seraffín da Silva

Resumo

Este trabalho traz os resultados de duas pesquisas realizadas no Tocantins sobre violência sexual, cujo objetivo foi investigar a violência sexual contra crianças e adolescentes em alguns municípios cortados pela Br-153, no norte do Tocantins, como também nas escolas de uma cidade de médio porte na região central do Tocantins, de forma a identificar as características desse fenômeno no Tocantins. As duas pesquisas utilizaram uma abordagem qualitativa, com aplicação de questionários para coleta de dados. Para análise dos dados utilizou-se o Iramuteq e o SPSS. A partir da análise dos resultados, pode-se observar que o fenômeno da Exploração Sexual Comercial no Tocantins é frequente. Sobre o perfil das vítimas nas cidades cortadas pela BR-153 identifica-se a violência intrafamiliar, extrafamiliar e exploração sexual comercial com mais frequência, a idade média das vítimas varia de 10 a 14 anos e tem, em sua grande maioria, vítimas do sexo feminino. Já nas escolas, identifica-se um baixo índice de identificação de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Nos poucos casos identificados nas escolas, os profissionais envolvidos acionaram órgãos que pertencem à Rede de Proteção da criança e do Adolescente, e muitos deles não identificam a escola como fazendo parte da dessa Rede. A respeito do suporte organizacional e encaminhamentos, as articulações da Rede são, ainda, precárias, os próprios atores sociais não têm conhecimento acerca da espécie da demanda, quais órgãos fazem parte deste trabalho e que tipo de atuação ele exige.

Palavras chave

Violência Sexual; Crianças e Adolescentes; Sistema de Garantias; Escolas, Rede de Proteção.

Introdução

O objetivo dessa pesquisa foi investigar a violência sexual contra crianças e adolescentes em alguns municípios cortados pela Br-153 no Tocantins, como também nas escolas de uma cidade de médio porte na região central do Tocantins, de forma a identificar as características desse fenômeno no Tocantins.



No Brasil, a história da violência sexual contra crianças e adolescentes data da vinda das primeiras caravelas (Ramos, 2007). As meninas órfãs da corte de Portugal eram trazidas para as terras brasileiras. Algumas estavam destinadas ao matrimônio com homens de destaque da coroa portuguesa. Eram frequentes os estupros dessas meninas, antes mesmo de chegarem.

A violência sexual, ao longo da história do Brasil, tornou-se elemento cultural sempre presente. A prática cultural de erotizar os corpos das meninas, quer seja transformando-os em objetos de desejo, quer seja explorando-os, encontra-se em várias passagens da obra *Casa Grande Senzala* (Freyre, 2006). O referido autor expõe aspectos da cultura sexual brasileira, mostrando que a violência sexual de crianças e adolescentes decorre do sistema social e econômico que vigorou na escravidão – o que teria feito de negros e índios objetos da lascívia dos brancos, que, pela força, impuseram seu poder.

Analisada em seus contextos histórico, econômico, social e cultural, a violência sexual se dá de forma silenciosa e naturalizada. Desde o tempo do Brasil colônia que crianças não são consideradas sujeitos de direitos. A ideologia machista, associada à condição de gênero e à condição geracional, coloca mulheres, crianças e adolescentes sob o poder de homens adultos, validando-se, dessa forma, a violência de que são vítimas crianças e adolescentes (Faleiros, 2000). Principalmente nas camadas populares, no meio da qual há uma maior difusão de práticas coercitivas para a educação de crianças e adolescentes, além da falta dos recursos necessários à sobrevivência, alterando-se os vínculos que se estabelecem dentro da família. Dessa forma, expõem-se crianças e adolescentes em contextos destituídos de proteção às suas necessidades mais elementares, tornando-os vulneráveis a toda forma de violência (Libório, 2003).

De acordo com alguns autores (Faleiros, 2000; Libório, 2003), a violência agrava-se mais ainda devido à estrutura da sociedade, produtora de várias formas de exclusão social, como as desigualdades sociais, culturais, de gênero e raça/etnia, que trazem como consequência alterações na qualidade de vida material (condições de sobrevivência) e nos relacionamentos interpessoais, que se dão em âmbitos intra e extra-familiar.

Todos esses fatores, de forma articulada, compõem um cenário para a violência sexual, em suas expressões do abuso e da exploração sexual que, assim, violam o que hoje se encontra assegurado em lei – os direitos das crianças e adolescentes.



A violência é a categoria que explica a situação em que crianças e adolescentes são vitimizadas. Segundo a autora citada, todas as formas de violência sexual contra crianças e adolescentes devem ser vistas de maneira abusiva e violenta. Mas para efeitos de entendimento, classificamos a violência sexual, a partir de alguns autores (Faleiros, 2000; Libório, 2003; Silva & Alberto, 2016) como abuso sexual (intrafamiliar e extrafamiliar) e exploração sexual comercial (turismo sexual, pornografia, exploração sexual e tráfico). Considera-se que toda exploração sexual comercial é também abuso sexual (Faleiros, 2000).

O abuso sexual, conforme sinaliza alguns autores (De Antoni & Koller, 2002; Faleiros, 2004; Squizzato & Pereira, 2005) pode ocorrer em diversos lugares, inclusive e, mais comumente, na residência da vítima, caracterizando um abuso sexual intrafamiliar e, quando ocorrido externo a casa, sem vínculos emocionais, afetivos, etc., denomina-se extrafamiliar. A maioria dos casos de abuso sexual contra crianças e adolescentes ocorrem dentro de casa e os abusadores são pessoas próximas, que desempenham papel de cuidador destas ou tem relações afetivas e de confiança (Habigzang et. al., 2005; Faleiros, 2000; Silva & Alberto, 2016; Corgozinho, 2010).

A violência sexual é um conceito elementar amplo, segundo Faleiros (2000) não deve ser entendida como ato isolado, psicologizado pelo descontrole, pela doença, pela patologia, mas como um desencadear de relações que envolvem a cultura, o imaginário, as normas, é todo um processo civilizatório de um povo.

O cuidado e amparo as vítimas de violência sexual só aparece como eficaz e efetivo após a Constituição Federal de 1988 e a conceituação dos Direitos Humanos, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei Federal 8.69/1990).

A partir da Constituição de 1988 e da criação do ECA em 1990 as crianças e adolescentes passam a ser vistos como sujeitos de direitos. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, define criança como sendo o cidadão que tem até 12 anos incompletos e dos 12 aos e 18 anos são considerados adolescentes, assegura ainda, que crianças e adolescentes tenham direito à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, cultura e liberdade.

A problemática da violência sexual contra criança e adolescente faz-se necessário uma vez que no Brasil, no período de 2011 a 2017 foram notificados no Sistema de Informa-



ção de Agravos de Notificação (Sinan) 184.524 casos de violência sexual contra crianças (31,5%) e adolescentes (45%). O abuso sexual infantil é um dos mais graves problemas de saúde pública, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2003) devido à grande incidência e, como aponta E. T. Faleiros (2000), pode ser definido de acordo com o contexto, em diferentes categorias intra e extrafamiliar, entretanto, na grande maioria dos casos observa-se que ocorre dentro de casa e partem de pessoas próximas, que desempenham ou deveriam desempenhar o papel de cuidador (a) da vítima.

Segundo a Polícia Rodoviária Federal em 2012, fora feito um Mapeamento sobre os pontos vulneráveis a exploração sexual comercial e identificou-se 333 pontos na região Norte, que apresentou um aumento significativo com 57,64%. Um levantamento feito pelo CEDECA-TO (2012) afirma que 68 municípios efetuaram denúncias no Tocantins entre junho de 2010 e julho de 2011, a maior incidência está nos municípios cortados pela BR-153.

Diversos estudos (Habigzang, Koller, Azevedo & Machado, 2005; Lima & Alberto, 2010; Pelisoli, Pires, Almeida, & Dell'Aglio, 2010; Silva & Alberto, 2016) indicam que a real incidência dos números de violência sexual não condiz com os número atuais, há uma subnotificação dos casos de violência sexual, e existe mais casos acontecendo que os que chegam até as instituições.

A integração sistemática da teoria e da prática pertinentes ao direito da criança e do adolescente se constitui em um dos objetivos primordiais a serem alcançados pelo ECA. Até porque uma das principais funções do Estatuto é precisamente oferecer procedimentos e medidas distintas por suas necessidades e especificidades no tratamento de novas emergências humanas e sociais, procurando, dessa maneira, estabelecer outras estratégias e metodologias para proteção dos valores sociais democraticamente estabelecidos na Lei. Entre essas estratégias, temos o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente e toda uma inovadora Rede institucional, que lhe dá sustentação e legitimidade política fundada em um modo de organização em Redes, baseado no artigo 86 do ECA sobre política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, que se fará através de um conjunto articulado de ações em todos os setores (Oliveira, 2010; Ramidoff, 2007, Brasil, 1990).



O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente congrega os mais diversos órgãos, entidades, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias; e os respectivos órgãos, entidades e programas devem atuar de forma articulada entre si, com ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, na certeza de que é apenas através da ação conjunta e integrada de todos que o objetivo do SGD será alcançado: a “proteção integral” de crianças e adolescentes, prometida já pelo artigo 1º da Lei nº 8.069/90.

Para a prevenção e cuidados acerca deste, que é um fenômeno social, faz-se necessário um trabalho e atuação em Rede, que vai desde a proteção familiar aos amparos disponibilizados pelo Estado, tal é proposto pelo ECA (1990). Por Rede, entende-se um conjunto de atores e/ou instituições com objetivos em comum que estabelece uma conexão, e os Atores Sociais teriam um papel fundamental na tessitura da rede, no estabelecimento das conexões (Silva, 2016). Uma Rede formada por pessoas, nesse caso, atores sociais, que têm uma finalidade em comum, um objetivo, que seria a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, e se ligam ou interconectam para que o objetivo seja alcançado com maior êxito. É dinâmica, na medida em que são vários os que ali atuam, com contradições, pois cada um traz consigo seus conceitos e pré-conceitos, seus conhecimentos, crenças, o que gera, em alguns momentos, atendimentos e/ou encaminhamentos que possam provocar tensões no interior da Rede (Silva, 2016).

Entre as diversas instituições que fazem parte do SGD, a escola é uma das que tem sido menos citada nas pesquisas, mas que também é uma das que fazem parte da Rede e de acordo com o art. 70 do ECA, as instituições que recebem crianças e adolescentes devem contar, em seus quadros, com pessoas capacitadas a reconhecer e comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes, sendo igualmente responsáveis pela comunicação por razão da função desempenhada, punível, na forma deste Estatuto, o injustificado retardamento ou omissão, culposos ou dolosos.

Segundo Rocha, Lemos e Lírio (2011) a escola deve e pode ser uma parceira com a luta contra a violência sexual. Sua ação é uma grande vantagem para o movimento de prevenção e combate do problema, ajudando as crianças e suas famílias a lidarem de



forma consciente com a sexualidade, auxiliando quem sofre essas agressões, rompendo o pacto de silêncio que ronda os crimes sexuais. Nesse contexto compreende-se que a Escola faz parte da Rede de Proteção.

No Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (2006) que busca contribuir com o debate atual trazendo reflexões e práticas que, no monitoramento realizado em todas as regiões e UF brasileiras, no eixo da prevenção fica perceptível a importância da participação da escola no processo de enfrentamento e de conscientização dos direitos fundamentais, de incentivar os educadores a agir em casos da simples suspeita da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Viodres, Inoue e Ristum (2008) afirmam que a escola pode ser um local ideal para identificação, intervenção e promoção de fatores de proteção que diminuam a violência e seu impacto sobre o desenvolvimento.

Para Pelisoli, Pires, Almeida e Dell'Aglio (2010) a caracterização de serviços de atendimento e da população usuária é importante porque, além de possibilitar um maior conhecimento sobre a prática diária dessas instituições, impulsiona aperfeiçoamentos, adequações e planejamentos para futuros procedimentos. Essas ações têm por objetivo trazer benefícios para o próprio serviço como também para as instituições semelhantes, e para os profissionais que neles atuam e, principalmente, àqueles que dele se utilizam.

Aspectos Metodológicos

Trata-se de dois estudos exploratório de caráter quanti-qualitativo. O contexto escolhido para o desenvolvimento de uma das pesquisas foi a Rede de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente do estado do Tocantins, nos municípios cortados pela BR-153 e a outra pesquisa foi realizada nas escolas municipais de uma cidade na região central do Tocantins. Na primeira pesquisa participaram 13 atores sociais de instituições que ficavam em cidades cortadas pela Br-153 em sua extensão no Tocantins; já na segunda pesquisa foram entrevistados 61 atores sociais que atuam em escolas municipais de uma cidade na região central do Tocantins. Para as duas pesquisas, utilizou-se de aplicação de questionários com questões relativas a incidência de Violência, Abuso Sexual e ESC, a primeira parte do questionário versava sobre os dados Biosociodemográficos, e a segunda parte, é direcionada por temas norteadores da caracterização da violência sexual, número de casos, denúncias e encaminhamentos. Para análise utilizou-se análise descritiva de conteúdo e o Software Iramuteq.



Para maior clareza, adotamos duas categorias amplas, Violência sexual na Br-153 no Tocantins e subcategoria: Dados Biosociodemográficos; características da violência sexual, caracterização dos encaminhamentos da Rede e caracterização do suporte organizacional. A segunda categoria identificada como Violência sexual nas escolas. Para esta pesquisa, foram adotados todos os passos determinados pela resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional de Saúde.

Análise e discussão

Violência sexual na Br-153 no Tocantins

Dados biosociodemográficas

Com relação ao perfil dos atores sociais, a pesquisa identifica que dez dos treze atores sociais são do sexo feminino. Com idade variando de 21 a 53 anos. Dez dos atores sociais tem curso superior e três não. Com relação ao tempo de trabalho na instituição, varia de 6 meses a 10 anos. Com relação a formação para trabalhar com crianças e adolescentes, 1 ator afirma que a formação para trabalhar com crianças foi a participação em eventos, 1 afirma que foram as leituras dos instrumentos legais, 6 afirmam que foram os cursos oferecidos pelo Estado, 3 afirmam que a formação que tiveram foi a graduação e 1 afirma que a formação que teve para trabalhar com CA foi a escola de conselhos e 1 não respondeu.

Diversas pesquisas identificam a não qualificação dos atores sociais que atuam na Rede de proteção e o trabalho desarticulado nas redes de proteção como um comprometimento das políticas públicas para crianças e adolescentes (Faraj et al., 2016; Habigzang et al., 2005; Oliveira, 2010; Schek et al., 2018).

Característica da violência sexual

Com relação à violência sexual, 12 deles afirmaram receber denúncias e os que receberam, caracterizaram como violência intrafamiliar, extrafamiliar e exploração sexual comercial, entretanto, a prevalência é de violência intrafamiliar, a maioria das vítimas eram do sexo feminino. A respeito da idade média das vítimas a partir das denúncias recebidas, os sujeitos afirmam que a idade varia de 01 a 17 anos, com prevalência de 6 a 14 anos.

Os dados obtidos neste ponto da análise corroboram com o que afirmam alguns autores (Lima & Alberto, 2010; Silva & Alberto, 2016; Habigzang et. al. 2005) que mais de 60% das vítimas de violência e abuso sexual são categorizadas como criança e adolescente,

suas idades estão, em média, entre 10 a 15 anos. Neste alto índice ainda está o fato de que a maioria dos casos são observados em contexto intrafamiliar.

As causas de abuso e violência sexual foram identificadas, pela maioria dos sujeitos como sendo pela necessidade criada por adultos, inexistências e precariedade das políticas públicas e perda dos valores morais pelas crianças, esses dados são corroborados por alguns autores como Liborio (2003); Silva & Alberto (2016); Lima & Alberto (2010). Sobre o que o ECA ou outras leis do Brasil preveem como delito, a maioria dos sujeitos respondem que Abuso Sexual, incesto, estupro, assédio, rapto/sequestro e exploração sexual são crimes, um dado que chama atenção é que um dos atores sociais não soube identificar se abuso sexual ou incesto são crimes e identificou que rapto ou sequestro não é crime.

A partir das respostas, é possível observar que há uma visão ainda distanciada sobre o que pode ser motivador do fenômeno de violência sexual assim como há um distanciamento, até mesmo, do que as leis nacionais preveem como delitos. Os dados são preocupantes uma vez que partem dos próprios órgãos. Habigzang et. al. (2005), bem como Faleiros (2000), enfatizam a importância da Rede saber que não há um fator motivador determinante, há processos de acontecimentos e que os atores precisam ter conhecimento de tal, para que os encaminhamentos aconteçam da forma devida.

Caracterização dos encaminhamentos da rede

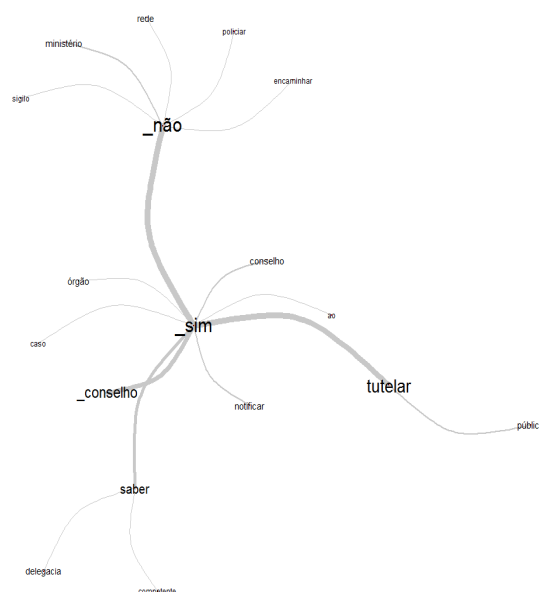


Figura 1. Árvore de Similitude Iramuteq 2019.

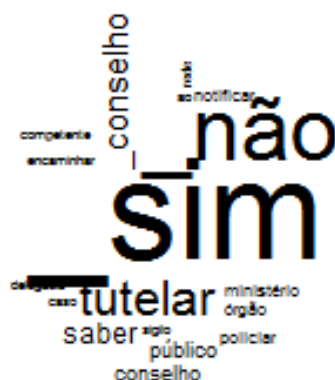


Figura 2. Nuvem de Palavras.

O sim relaciona-se ao que maioria dos sujeitos respondem que a instituição em que trabalham tem o papel de erradicar a violência contra crianças e adolescentes, um dado que chama atenção é que dois destes atores não sabem se sua instituição faz parte e um afirma que não faz. Todos afirmaram que no Brasil podem ser solicitadas medidas de proteção para crianças e adolescentes, e mencionam: Medidas Protetivas; Políticas Públicas; Campanhas preventivas; Afastamento do abusador; Ações para fortalecer os vínculos familiares e comunitários; Requisitar da rede de proteção o acompanhamento, entre outros. A palavra “conselho” em evidência relaciona-se ao conselho tutelar que é o órgão que mais vezes é apontado como responsável pelas denúncias e possíveis encaminhamentos.

O não em evidência diz respeito as denúncias onde os atores afirmam que a população não precisa de provas contundentes para realiza-las, é interessante que dois atores sociais afirmam que a denúncia só pode ser realizada se houver prova da violação. Sobre a atuação de movimentos sociais como ongs, a maioria dos sujeitos respondem que conhecem casos em que estas ajudaram. A maioria dos atores respondem que funcionários públicos são obrigados a denunciarem casos de violência sexual, apenas três atores respondem que não sabem.

Cabral e Maia (2012) bem como Rizzini e Rizzini, (2004) afirmam que o trabalho se organiza em um aspecto de rede, para que viabilize chegar a todos os âmbitos intrínsecos as vivências e necessidades da criança, tendo como suporte, multiprofissionais. Nesse sentido, os dados encontrados na pesquisa estão em desacordo com a compreensão de rede das referidas autoras Cabral e Maia (2012) e Rizzini e Rizzini, (2004), uma vez que os atores sociais afirmam não ter formação para atuar, e ainda, o Município ou Estado não fornecem o suporte que deveria oferecer.

Caracterização do suporte organizacional

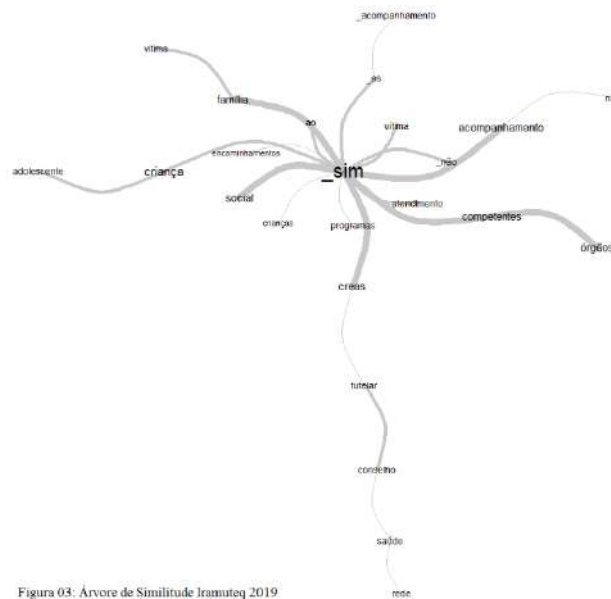


Figura 03: Árvore de Similitude Iramuteq 2019.

Figura 3. Árvore de Similitude Iramuteq 2019

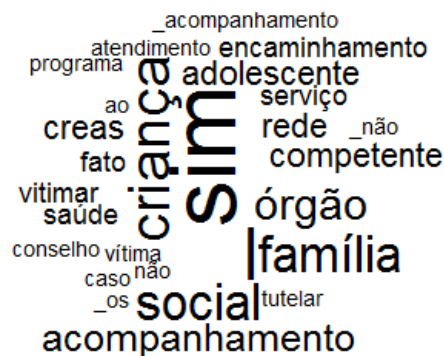


Figura 4. Nuvem de Palavras Iramuteq 2019.

Sobre os locais que podem ser solicitadas medidas de proteção, é bastante relativo, mas todos citam o Conselho Tutelar, as respostas vão desde Ministério Público, Conselho Tutelar, delegacia, ministério da saúde, CREAS, CRAS, NASF, Polícia Civil e Militar, Defensoria Pública. A respeito de órgãos responsáveis por receber denúncias de violência e abuso contra crianças e adolescentes, mencionam Conselho Tutelar; Ministério Público; Disque 100; Delegacias; Órgão de defesa; Secretaria da saúde.

A palavra “sim” em evidência diz respeito a afirmativa de que há sim uma norma ou procedimento padrão para agir no caso de suspeita de violência sexual e dentre eles estão especificados:



Encaminhamento para Conselho Tutelar; Acolhimento e escuta; Encaminhamento ao hospital; Sigilo; comunicar ao Conselho Tutelar/ Ministério Público, etc. Um ator afirma não ter norma ou procedimento padrão. A palavra “sim” está relacionada também ao fato de os atores sociais afirmarem que o suporte organizacional disponibilizado pelo Estado é necessário. O “sim” também diz respeito a notificação dos casos de violência contra crianças e adolescentes, a maioria dos sujeitos afirmam que tem um procedimento padrão e mencionam “acompanhamento” da “criança”, como aparece em evidência, pelos seguintes órgãos: Conselho Tutelar; Ministério Público; Medidas de Proteção; Notificação ao judiciário; acionar todas as redes de assistência à criança e adolescentes sempre com sigilo; Encaminhamento ao CREAS.

Tais dados corroboram com os autores Silva e Alberto (2016) Lima e Alberto (2010) e com os próprios instrumentos legais que dizem que é necessário que os casos sejam tratados com sigilo e que haja então uma notificação, que toda a rede seja acionada e, a partir da notificação, sejam tomadas as devidas providências. Neste aspecto, a maioria dos atores tem conhecimento do que deve ser feito, mas a seguir, os dados comprovam que não é o que acontece.

Sobre as informações que devem ser fornecidas ao se fazer uma denúncia, não há um padrão nas respostas, entretanto, a maioria afirma que devem ser informações que preferencialmente visam a rápida identificação e responsabilização do agressor com detalhes que ajudem a não ocorrer a revitimização nos demais órgãos da rede; nome da criança; Endereço; Quem é o possível abusador.

Violência sexual nas escolas

Essa pesquisa foi realizada em 8 das 12 escolas do município de Miracema do Tocantins, e foram entrevistados 61 profissionais, entre professores, monitores, coordenadores, diretores e professores das salas de recurso. Predominou entre os entrevistados o sexo feminino, todos possuíam nível superior, com destaque para a formação em pedagogia. Com relação a formação para trabalhar com crianças e adolescentes a maioria dos entrevistados responderam que somente durante a graduação ou participação de palestras.

Com relação ao número de casos de violência sexual no último ano na escola somente três afirmaram ter chegado até a escola, identificaram como abuso sexual intrafamiliar, sendo todas meninas, 85% dos entrevistados responderam que não teve nenhum caso.



Considerando essa estatística alta questiona-se se realmente a Escola está tendo recursos para agir com essas demandas ou se a Escola está deixando de se envolver pelo baixo número de casos identificados.

Para caracterizar os encaminhamentos verificamos se a instituição se sentia na obrigação de participar da erradicação do problema e se no Brasil existe medidas para as crianças em situação de risco, 98% afirmaram que sim, se sentem nessa obrigação e tem conhecimento de que há medidas protetivas à criança, reforçando o que diz o Art. 86 do ECA que os órgãos dos Estados e também os órgãos não-governamentais estejam articulados para a proteção das crianças e adolescentes.

No que se refere ao lugar onde as medidas são solicitadas e qual o órgão responsável para receber as denúncias: a maioria dos entrevistados responderam ser no conselho tutelar, CRAS, polícia militar, promotoria da infância e juventude o disque 100, a assistência social municipal, delegacia da mulher e a escola. Corroborando com o Art. 86 do ECA que diz 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”. Destaca-se que a Rede de Proteção desempenha seu trabalho em união com as Organizações que a constituem enquanto grupo de trabalho a fim de atender as demandas advindas desses órgãos que a concerne.

Sobre a escola ter procedimentos específicos para agir no caso de suspeita e/ou notificar a violência e quais informações prestar em uma denúncia: 67% afirmam positivamente que existe um procedimento específico, os demais se dividem em não saber, não responder e afirmar que não existe. Dos que afirmam positivamente, 70% acionam o conselho tutelar; 20% declaram encaminhar ao órgão competente, porém não especifica qual órgão; 10% se dividem em não saber e não respondeu. Ao perguntarmos quem é responsável pelo acompanhamento da vítima somam-se 81% respectivamente: o conselho tutelar, a família, a escola, o psicólogo, assistente social e polícia, os demais se divide em não saber e não responder.

Ao se perguntar se existe um trabalho em rede no município, a maioria respondeu que não sabia, ou identificava o nome de uma instituição como sendo o trabalho em rede, conforme figura abaixo a palavra “não” é maior apontando uma frequência constante de respostas não respondidas e de pessoas que não sabia responder. O que vai contra o que Rizzini (2006) conceitua como rede como um “tecido de relações e interações que



se estabelecem com uma finalidade e se interconectam por meio de linhas de ação ou trabalhos conjuntos”



Figura 5

Com relação ao suporte organizacional disponibilizado pelo estado, a maioria não respondeu, poucos dos que responderam afirmam que esse suporte tem atendido a demanda que chega as escolas. É um pouco equivocada já que a partir da pesquisa identificamos que poucos tem recebido alguma demanda.

Conclusões

Com relação a atuação dos atores do sistema de garantias de direitos no que diz respeito à violência sexual contra crianças e adolescentes a pesquisa identificou que o trabalho ainda é bastante fragmentado e indireto, que a Rede, tal como os estatutos preveem suas definições, não funciona da maneira como deveria funcionar, uma vez que os casos, as discussões e medidas para prevenção/cuidados não são tomadas ou pensadas pelo grupo.

A respeito do suporte organizacional e encaminhamentos, sabe-se que, até então, não acontece da forma que deveria acontecer, a demanda que chega a determinado órgão para nele mesmo por falta de informação sobre para onde deveria ser encaminhado, as articulações da Rede são, ainda, precárias, os próprios atores sociais não têm conhecimento acerca da espécie da demanda, quais órgãos fazem parte deste trabalho e que tipo de atuação ele exige.

Entende-se também que devem ser tomadas medidas para que o trabalho seja, de fato, exercido em rede, uma vez que a pesquisa mostra que não funciona a atuação como deveria ser, as informações não passam de um setor para o outro. Tal melhoria deve



ser buscada no sentido de evitar que as crianças e adolescente já vitimadas pela violência não tenham ainda mais de seus direitos violados por algo que deveria garanti-lo.

Referências bibliográficas

Brasil. (1990). *Estatuto da Criança e do Adolescente*, Câmara dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF.

De Antoni, C., & Koller, S. H. (2002). *Violência doméstica e comunitária*. In M. L. J. Contini, S. H. Koller & M. N. S. Barros (Eds.), *Adolescência e Psicologia: Concepções, práticas e reflexões críticas* (pp. 85-91). Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia.

Cabral, C. M. T., Maia, E. M. C. (2012). *O SUS e a rede de garantia de direitos Estado da Arte sobre as publicações científicas concernentes à implantação de serviços de acolhimento a crianças e adolescentes vítimas de violência*. *Mudanças – Psicologia da Saúde*, 20 (1-2) 81-88.

Corgozinho, J. P. (2010). *Análise do ambiente de vulnerabilidade social no contexto de exploração sexual comercial infanto-juvenil*. Juliana Pinto Corgozinho. – Palmas.

Faleiros, E. T. S. (2000). *Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes*. Brasília: Thesaurus.

Faleiros, V. de P. (2004). O fetiche da mercadoria na exploração sexual. In: R. M. C. Libório & S. M. G. Sousa (Orgs.). *A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais*. (pp. 51-72). São Paulo: Casa do Psicólogo.

Faraj, S. P & Siqueira, A.C. (2012) O atendimento e a rede de proteção da criança e do adolescente vítima de violência sexual na perspectiva dos profissionais do CREAS. *Barberói*, Santa Cruz do Sul, 37, 67-87. Recuperado de <https://bit.ly/3iZZnmH>

Freyre, G. (1987). *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. (25ª ed.) Rio de Janeiro: Olympio.

Habigzang, L. F., Koller, S. H., Azevedo, G. A. & Machado, P. X. (2005). *Fatores de risco e de proteção na rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual*. *Psicologia Reflexão e Crítica*.

Libório, R. M. C. (2003). *Desvendando vozes silenciadas: as adolescentes em situação de exploração sexual comercial*. Tese (Doutorado). Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

Lima, J. A., Alberto, M. F. P. (2010). *Abuso sexual intrafamiliar: as mães diante da vitimação das filhas*. *Psicologia & Sociedade*, 24(2), 412-420, João Pessoa.



Oliveira, R. C. S. (2010) *Quero voltar para casa: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigo*. 2ª Ed. São Paulo: AASPTJ – SP.

Pelisoli, C., Pires, J. P. M., Almeida, M. E., & Dell’Aglío, D. D. (2010) Violência sexual contra crianças e adolescentes: dados de um serviço de referência. *Temas em Psicologia*, 18 (1), 85 – 97.

Ramidoff, M. L. (2007). *Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico protetiva transdisciplinar*. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Ramos, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações. In: DEL Priore, Mary. *História das crianças no Brasil*. 6.ed. São Paulo: Contexto, 2007.

Rizzini, I. & Rizzini, I. (2004). *A instituição de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo: Loyola.

Rocha, G. O. R, Lemos, F. C. & Lírio, F. C. Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes no Brasil: políticas públicas e o papel da escola, 2011. *Cadernos de Educação*: 259-287. Disponível em <https://bit.ly/318VvcK>

Schek, G., Silva, M. R. S., Lacharité, C., César-Vaz, M. R., Bueno, M. E., & Ventura, J. (2018). Práticas profissionais que silenciam a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. *Texto & Contexto: Enfermagem*, 27(1), 1-8. <https://doi.org/10.1590/0104-07072018001680016>

Silva, A. C. S. (2016). *A atuação da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes: fios e tecituras na proteção dos direitos*. (Tese de Doutorado). João Pessoa: UFPB-PB.

Squizzato, A.; Pereira, W. R. (2005). Caracterização das vítimas de violência sexual a partir da análise dos registros feitos pela coordenadoria geral de medicina legal de Cuiabá – MT no ano de 2004. In: *Seminário Violências nas Instituições*. NIEVCI - Núcleo Interinstitucional de Estudos sobre Violência e Cidadania e pela UFMT- Universidade Federal de Mato Grosso, novembro.

Viodres Inoue, S. R. & Ristum, M. (2008) Violência sexual: caracterização e análise de casos revelados na escola. *Estud. psicol. (Campinas)*, Campinas, 25 (1), 11-21



Trabajo y acompañamiento infantil en las calles de Oaxaca.

Carlos Díaz González Méndez

Resumen

Ese artículo analiza el trabajo y el acompañamiento infantil en calle enfocándose aspectos relevantes del proceso de callejerización en la Zona Metropolitana de Oaxaca. Por un lado, la pobreza ligada a la migración campo-ciudad y al asentamiento en colonias marginadas, impulsa a los niños y sus familias a sobrevivir en las calles. Por otro lado, las violaciones a los derechos humanos y los arreglos clientelares que ahí ocurren, limitan sus posibilidades de mejora económica y los colocan en posiciones sociales de subordinación. El proceso de callejerización expone además una relación recíproca entre violencia y adicciones al interior del núcleo familiar, que compromete la vida individual y colectiva de quienes trabajan y acompañan en calle.

Palabras clave

Trabajo infantil; Pobreza; Exclusión social.

Introducción

La literatura sobre niños de la calle ha utilizado a lo largo del tiempo distintos enfoques para referirse al problema. En los años noventa, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), planteaba que el origen del fenómeno se encontraba en la pobreza, la migración y la desintegración familiar asociada entonces con estructuras monoparentales (Núñez, 1997:48). Su conjunción estaría provocando las siguientes situaciones de calle: a) *niños en riesgo de calle*, que son los que ayudan en sus hogares y salen esporádicamente a vender, pero no han perdido la relación con su familia y asisten a la escuela; b) *niños en la calle*, que se refiere a los que salen cotidianamente a comercializar productos o a realizar algún trabajo, pero que tienen contacto con sus familias y aportan a la economía del hogar; c) *niños de la calle*, que son aquellos que trabajan, comen y duermen en ella y han perdido todo vínculo con sus familias (Núñez, 1997:48).

Las tres situaciones se inscriben en una realidad compleja que ha requerido de nuevas explicaciones desplazando a otras a su vez. Por ejemplo, la influencia de las estructuras familiares monoparentales fue cuestionada por investigaciones cualitativas, demostrando que los núcleos familiares donde las mujeres no tenían pareja, las violencias disminuían y por lo tanto también el riesgo de expulsar a los hijos a la calle.



El trabajo de Núñez (1997) en el que se indaga la vida quince mujeres oaxaqueñas, madres de niños en riesgo de calle y/o en calle, encontró que la violencia física y verbal al interior de la unidad doméstica aminoraba cuando el varón no vivía con ellas.

Más allá del componente monoparental de una familia, el potencial expulsor a la calle se puede explicar mejor apelando a una serie de relaciones tensionales. En ese sentido, las violencias en el núcleo familiar, la pobreza, la migración, las adicciones, la ruptura de redes sociales, el abandono y/o bajo rendimiento escolar, el analfabetismo funcional y la privación en los derechos humanos (Ruiz, 2013:52,55), configuran el proceso complejo y multidimensional de callejerización, en el que se eslabonan de forma dinámica el riesgo a la calle con las situaciones en y de calle. De hecho, las tres pueden presentarse de manera separada, pero hay momentos en que se traslapan. Diferenciarlas depende de cuánto y cómo se incrementa o intensifique la relación de factores que las detonan. Pero también, de cuáles sean las capacidades individuales y colectivas para atemperarlos y de si éstas se reducen o se nulifican en determinadas circunstancias.

La complejidad del proceso de callejerización radica en la multiplicidad de factores enlazados a diferentes escalas sociales, así como en las respuestas de quienes los experimentan, pero ninguno de ellos puede considerarse único y absoluto de modo tal que por sí mismo, sea suficiente para provocar la expulsión a la calle y sostenerla de forma permanente (Ruiz, 2013:49). El carácter más o menos determinante de cada factor, depende de su interacción con el resto y de cómo establecen entre sí, relaciones de oposición, complementariedad, reciprocidad, retroalimentación y subordinación (Ruiz, 2013:49). Reconociendo la complejidad del proceso de callejerización, este artículo analiza una *situación en calle* particular: la del trabajo y acompañamiento de niños, niñas y adolescentes de la Zona Metropolitana de Oaxaca (ZMO). Da cuenta de las características, dinámicas y conflictos de una población que mantiene sus lazos familiares y aunque no pernocta en la calle, realiza actividades recreativas, sociales y laborales en ella (Ruiz, 2013:26). Las calles, plazas y demás espacios públicos en los que el trabajo y/o acompañamiento infantil se desarrollan, son numerosos, pero destacan principalmente dos: el centro histórico y la central de abastos.

Al tratarse de niños, niñas y adolescentes que aún viven en familia, se integraron al objeto de estudio a sus madres y/o padres para captar el problema con la mayor complejidad posible. En total son sesenta y siete familias en las que están incluidos



doscientos ocho niños, niñas y adolescentes¹ Las edades de los infantes y adolescentes oscilan entre los 6 y los 18 años para el caso de los trabajadores y entre 1 y 17 años para los acompañantes. Mientras que la de los padres y madres se ubica entre los 30 y 55 años.

La metodología de la investigación consideró datos estadísticos de las sesenta y siete familias², además de once entrevistas semiestructuradas a profundidad: cuatro de ellas aplicadas a padres y madres de familia, tres a adolescentes, tres más a niños y niñas³ y una más al exadministrador de la central de abastos. De manera adicional se utilizaron documentos e información pública proveniente de instituciones gubernamentales federales, estatales y municipales.

Entre los hallazgos más relevantes se encontraron dos aspectos estructurales del proceso de callejerización en la ZMO. El primero, se refiere a cómo la pobreza articula la migración campo-ciudad con el asentamiento en colonias marginadas y las actividades de trabajo y/o acompañamiento en calle. En ese sentido, se reconoce que, si bien la migración ha sido una estrategia persistente para sortear la pobreza de los lugares de origen de esta población, no logran superarla cuando se instalan en la ZMO, aunque aumentan relativamente sus posibilidades de resistirla. El segundo tiene que ver con las violaciones a los derechos humanos asociadas con arreglos clientelares que constriñen actividades y ganancias económicas en los espacios públicos en los que el trabajo y el acompañamiento tienen lugar.

En el proceso de callejerización se distinguen además otros aspectos que se subordinan a los dos que se describieron con anterioridad. Se trata de la violencia al interior de la familia y las adicciones. Ambas mantienen una relación de reciprocidad que refuerza dinámicas perniciosas de ida y vuelta complicando la sobrevivencia individual y colectiva quienes trabajan o acompañan en calle. En términos generales, el trabajo y acompañamiento en calle es realizado por una población que en su mayoría no está escolarizada.

Los recursos económicos que obtienen son precarios y presentan variaciones significativas de acuerdo al género. El tiempo que pasan en la calle es mayor cuando acompañan que cuando trabajan, lo cual visibiliza una problemática a la que no se le ha prestado suficiente atención. Los hallazgos de la investigación contribuyen a problematizar situación de acompañamiento y trabajo en calle de niños, niñas y adolescentes de la ZMO. Muestran el peso y la especificidad estructural de una situación



muy puntual del proceso de callejerización, que las escasas investigaciones de los últimos veinticinco años sobre Oaxaca, vislumbraban de alguna manera.

Una de las primeras es la de Elena Castañón (1994), quien al abordar el caso oaxaqueño afirma que no se trata sólo de niños y niñas trabajadores en calle, sino también de acompañantes y familias enteras que tienen en los mercados, plazas y cruceros de la ciudad el espacio laboral y de vida familiar, es ahí donde se desenvuelven e interactúan la mayor parte del día. Los hijos crecen ayudando a los padres cuando pueden hacerlo y los más pequeños acompañan a los mayores, salen a las calles con sus amigos o vecinos encontrando ese espacio de socialización muy atractivo (Castañón, 1994:157).

La aproximación pionera de Castañón sugiere un vínculo concreto del proceso de callejerización en la ZMO, en donde el trabajo y el acompañamiento en calle se ligan con las actividades económicas de los miembros adultos de la familia, en especial con las que realizan las madres. Ellas, sus roles y posiciones sociales dentro del proceso, proporcionan algunas de las claves interpretativas sobre las dinámicas de sobrevivencia en los espacios públicos y las formas de (re)producción social al interior del hogar. En ese sentido, la investigación de Concepción Núñez (1997), aporta evidencias sustantivas respecto de las violaciones a los derechos humanos y los arreglos clientelares a los que han sido sometidas las mujeres junto con sus hijos. Dichas desventajas son parte del proceso complejo de callejerización en el que el espacio público y las relaciones conflictivas que alberga, no son los únicos protagonistas. Es decir, la conflictividad de la calle es típica del trabajo y el acompañamiento, pero el proceso es aún mucho más amplio, abarca el tiempo invertido en labores domésticas, además de las violencias y adicciones en los núcleos familiares, que condicionan con vigor el bienestar de las de las mujeres y sus hijos.

Las experiencias en calle ya sea de acompañamiento o trabajo, demandan una mejor articulación analítica entre lo que sucede en los espacios públicos y en el interior de los hogares. Esta preocupación queda implícita en las dos investigaciones antes citadas, aunque tiene más visibilidad en el *Informe de Investigación. El trabajo infantil en el Municipio de Oaxaca de Juárez* (UAJVO, 2012). En su análisis, el documento incluye a las labores domésticas y resalta el hecho de que las mayores cargas de quehaceres sean siempre asignadas a las niñas. Lo que pasa al interior de los hogares cobra relevancia en la comprensión de un problema público para el que no ha habido



respuestas gubernamentales satisfactorias. De hecho, el entramado institucional que tendría que resolverlo es bastante precario. Según Josefina Aranda (2016) –autora de la última y más reciente investigación sobre trabajo infantil en el estado de Oaxaca– la insuficiencia institucional que se traduce en la deficiente protección de los derechos de estos niños, niñas y adolescentes, tiene que ver con cuatro elementos críticos: a) falta de interés político por la defensa de sus derechos; b) débil coordinación de los tres niveles de gobierno para ejecutar programas; c) ausencia de autoridad que sancione la violación de derechos; d) capacitación limitada a los aplicadores de las leyes y falta de coordinación con los impartidores de justicia (Aranda, 2016:48).

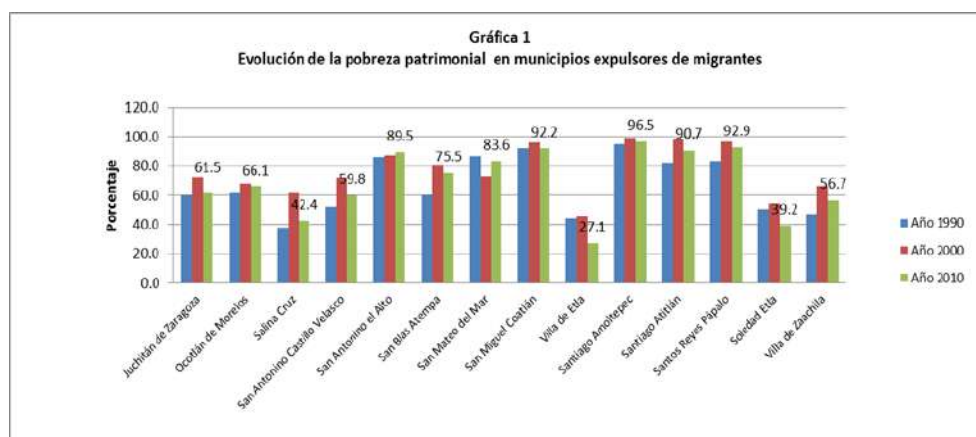
Las conexiones entre las distintas dimensiones del trabajo y el acompañamiento infantil en calle requieren mayor claridad, su problematización es fundamental para comprender con amplitud las particularidades del proceso de callejerización de los niños, niñas y adolescentes que viven en la ZMO. En especial porque son articulaciones que han persistido cuando menos desde principios de la década de los noventa hasta la fecha. La intención del presente texto es contribuir a ello analizándolas desde una perspectiva relacional. El recorrido del artículo comienza describiendo la migración campo-ciudad y los dos contextos que la envuelven: el de expulsión y el de recepción. Continúa con la caracterización del acompañamiento y el trabajo infantil en calle y de los aspectos educativos de esta población. El panorama del trabajo en calle abre paso a la discusión sobre las privaciones y violaciones a los derechos humanos y las redes clientelares con las que se asocia. Al final, se incluyen algunas reflexiones generales sobre el proceso en su conjunto.

Pobreza, migración y exclusión territorial

Las investigaciones que de algún modo analizan el proceso de callejerización en la ZMO, mencionan que la población infantil en las calles llega de otros municipios del estado y que no migra sola, lo más común es que lo haga junto con sus familias. Ya hacia mediados de la década del 90 se sabía que el 45% de los menores de edad en calle, provenía de comunidades rurales (Castañón, 1994:156). Aunque no hay registros oficiales, los datos que recupera Núñez (1997) brindan algunas pistas de los lugares de procedencia: de las quince mujeres que entrevista, ocho provienen de municipios del interior del estado⁴, mientras que el resto había nacido y crecido en la capital. Más de veinte años después –en 2017– con información de sesentaisiete familias se puede confirmar la persistencia de la migración campo-ciudad, pues el 77.6% de ellas proviene de algún municipio oaxaqueño⁵ o bien, de Chiapas y Guerrero e incluso aunque es



menos frecuente, de países como Honduras y los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, casi la totalidad –98.5%– tiene alguna carencia asociada con la pobreza, particularmente con la insuficiencia de ingresos. Por ejemplo, 79% se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo⁶, mientras que el 20.8% la supera. Sin embargo, de ésta última proporción que asciende a catorce familias, sólo cuatro de ellas (28.5%) rebasa la Línea de Bienestar⁷, no así las otras diez (71.4%) que se ubican por debajo de este umbral. El hecho de que Oaxaca sea el segundo estado más pobre del país (Coneval, 2014a) y el de mayor incremento en migración internacional (López, 2015:9), explica por qué el vínculo pobreza-migración es estructural dentro del proceso de callejerización de la ZMO. En once de los quince municipios de donde han migrado los niños, niñas y adolescentes juntos con sus familias, la pobreza patrimonial siguió una trayectoria ascendente durante el periodo 1990-2010⁸.



Grafica 1. Evolución de la pobreza patrimonial en municipios expulsores de migrantes
Elaboración propia con datos de Coneval (2014a).

El aumento de la pobreza en dichos municipios tiene un correlato cualitativo en las experiencias de quienes se asentaron en la ZMO, lo mismo en la década de los noventa que en tiempos más recientes. En los noventa, por ejemplo, Macrina –una mujer de entonces treinta y tres años– contaba lo siguiente: “mi pueblo si es atrasado porque es uno campesino y entonces siendo campesino tiene uno que lucharle y trabajar para mantenerse, se sufre más. Aquí, porque aquí yo tengo mercancías, agarro y me voy a feriar. Allá no, porque ahí hasta la semana ve usted su dinero y si trabaja duro ganó usted, si no, no se ve el dinero. Entonces es difícil mi pueblo” (Núñez, 1997:121). Durante la misma época, pero desde otro punto de vista, habla Ángeles: “del pueblo nos vinimos por los niños, porque allá no duran los maestros, pues, no hay clases, a veces un mes dan clases para no dar clases dos, tres meses o dan clases dos o tres días,



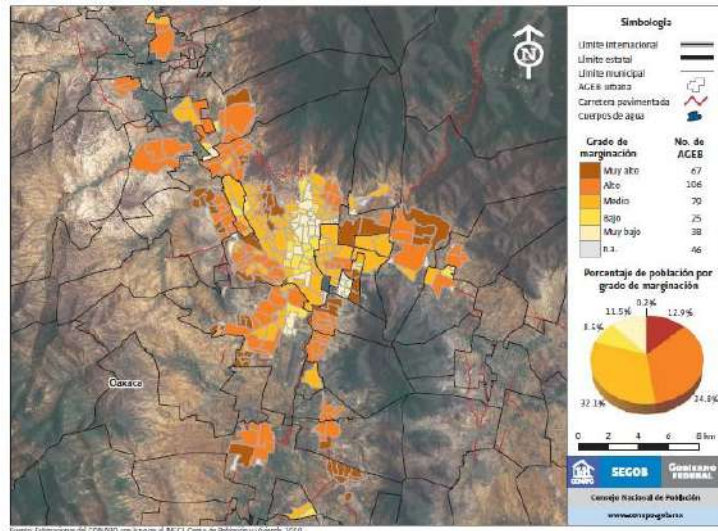
para no dar dos, tres semanas, así, todos mis niños estuvieron allá, pero nada aprendieron. Por eso dijimos: vamos para allá a trabajar, así pueden estudiar y nos vinimos” (Núñez, 1997:294).

En 2016, la historia de Camilo –padre de familia de 55 años– confirma que la migración campo-ciudad motivada por la pobreza es persistente: “Mi pueblo natal es un pueblo humilde pues no hay dinero, le digo que ahí no más trabajo, dedican de campo nada más, de campo. Pues ya ahorita ya va a ser tres años que ya estoy pegado aquí en Oaxaca por falta de mantener a mis hijos pues, por eso salí y porque se enfermó mi hija, y entonces allá buscando remedio allá en mi pueblo pues no, no se pudo sanar pues”⁹.

El contexto que prevalece en los lugares de origen es de pobreza y ésta es también la que los ha recibido históricamente al llegar a la ZMO. La ZMO empezó constituirse en la década de los setentas cuando se establecieron un número creciente de personas en su periferia, dando inició la formación de las zonas marginadas [...]

Para los años noventa, la llegada de inmigrantes y el crecimiento de la población trajo como consecuencia una expansión anárquica que se tradujo en ciento setenta y seis colonias periféricas (Núñez, 1997:63). Las colonias periféricas y marginadas¹⁰ donde se establecieron en los años noventa las familias de los niños vinculados de manera desfavorable calle con la calle, sugieren el inicio de un proceso de exclusión territorial de larga duración, tanto por la concentración geográfica de la pobreza que hoy se observa, como por la ausencia de espacios públicos y servicios respecto al resto de la ZMO.

La residencia actual de las sesenta y siete familias a las que pertenecen los niños, niñas y adolescentes acompañantes y/o trabajadores en calle, corresponde a treinta y seis colonias de alta y muy alta marginación, de las cuales el 86% se ubica al poniente y sur de la ZMO, formando una línea más o menos paralela al Río Atoyac¹¹. El contraste entre uno y otro lado de la línea evidencia además de la concentración de privaciones y precariedades diversas, la distribución asimétrica de parques, plazas, jardines y centros deportivos.



Grados de marginación en la ZMO.

Fuente: Conapo (2010).

Según se aprecia en la imagen, las *áreas geostatísticas básicas* de alta y muy alta marginación, se localizan en la periferia de la ZMO y su delimitación territorial incluye a las colonias en las que viven las sesentaisiete familias, lugares que están desprovistos de espacios públicos, deportivos, jardines y áreas verdes.



Colonias y distribución de espacios públicos¹²

Elaboración propia con base en datos de Canica (2016).

El patrón de exclusión territorial conformado por la concentración de alta marginación y la ausencia de espacios públicos, se agrava porque al menos seis de estas colonias, se ubican en zonas con alto riesgo de consumo de drogas (CIJ, 2011)¹³.



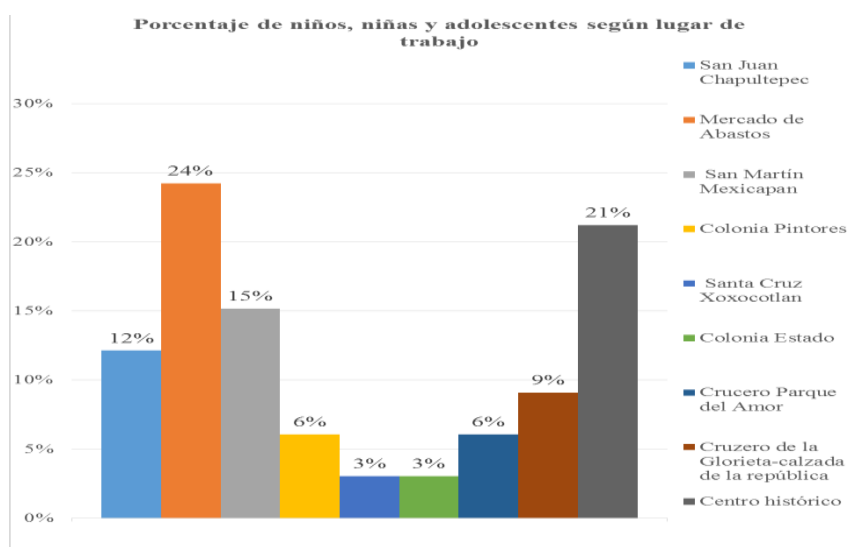
Zonas de alto riesgo de consumo de drogas en la Ciudad de Oaxaca¹⁴

Elaboración propia con base en datos del Centro de Integración Juvenil (CIJ, 2015).

La presencia simultánea de marginación, exclusión de espacios públicos y alto riesgo de consumo de drogas en un mismo territorio, configuran el contexto de recepción de las familias migrantes en situación de pobreza, haciendo evidente la tensión entre el deterioro social del lugar en el que viven, con las calles en donde trabajan, acompañan, se recrean, juegan, descansan, permanecen o simplemente circulan.

Características del trabajo y acompañamiento infantil en calle

Las calles, plazas, mercados y otros espacios públicos de la ZMO son sede de las estrategias de niños, niñas y adolescentes para vivir y sobrevivir. Según los registros de UJVO (2012:34), los lugares en los que esta población ha tenido mayor presencia son el Mercado de Abasto, el Zócalo, la Alameda, los Mercados Benito Juárez y 20 de Noviembre, el Crucero de los Cinco Señores, el Crucero Camino Nacional y Eduardo Vasconcelos, así como en el Mercado de la Merced.



Elaboración propia con datos de Canica (2018).



En la actualidad, el Centro Histórico y el Mercado de Abastos concentran la mayor parte de los y las trabajadoras en calle, con proporciones de 24% y 21% respectivamente. En orden de importancia le siguen las colonias San Martín Mexicapán (15%), San Juan Chapultepec (12%), la Glorieta de Calzada la República (9%), Colonia Pintores y Cruceiro del Parque del Amor (6%), así como las colonias Estado de Oaxaca y Santa Cruz Xoxocotlán (3%).

Lugares de trabajo infantil en calle en la ZMO

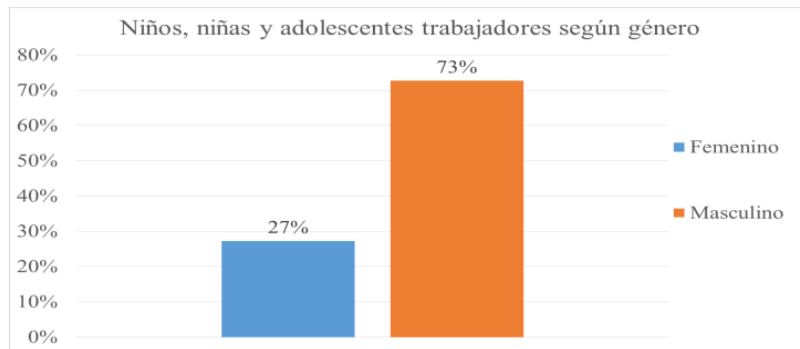


Elaboración propia con base en datos de Canica (2016).

En estos espacios la población trabajadora y/o acompañante en calle, participa de manera constante en un entramado de relaciones que condiciona su existencia y que es difícil visibilizar dada la ausencia de información. Y es que su presencia no resulta fácilmente distinguible y tampoco cuantificable, más bien es intermitente, asociada a la clandestinidad y a la ruptura de la normalidad social (Ruiz, 2013:20). De ahí que, el trabajo y el acompañamiento infantil en calle no cuenten con registros oficiales. Sólo de manera indirecta es posible intuir su magnitud y evolución en el tiempo. De acuerdo con datos recuperados por Núñez¹⁵ (1997:50), en 1992 el número de niños de la calle en Oaxaca ascendía aproximadamente a seiscientos, de éstos 70% eran varones de cinco a dieciocho años de edad, con un promedio de doce años, mientras que el 30% eran mujeres de seis a quince años con un promedio de diez.

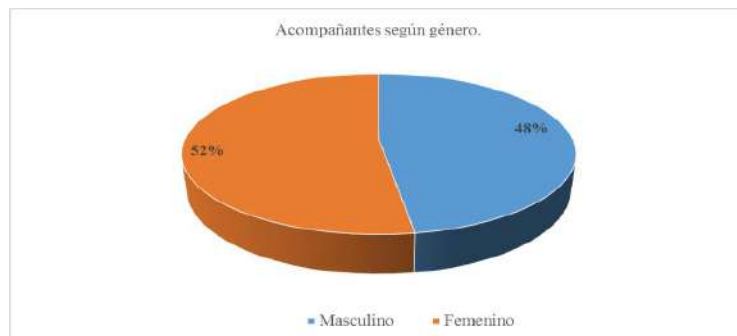
Para el año 2016, el Centro de Apoyo al Niño de la Calle de Oaxaca, atendía a doscientos ocho niños, niñas y adolescentes¹⁶, de los cuales el 73% era de sexo masculino y 27% femenino. La diferencia en las proporciones evidencia roles de género más o menos flexibles, en los que ellos se involucran más en las actividades económicas, mientras que ellas son replegadas al acompañamiento. Ahora bien, del

universo total el 50.7% trabajaba o había trabajado, mientras que el 49.2% restante había acompañado a algún miembro de su familia a trabajar.



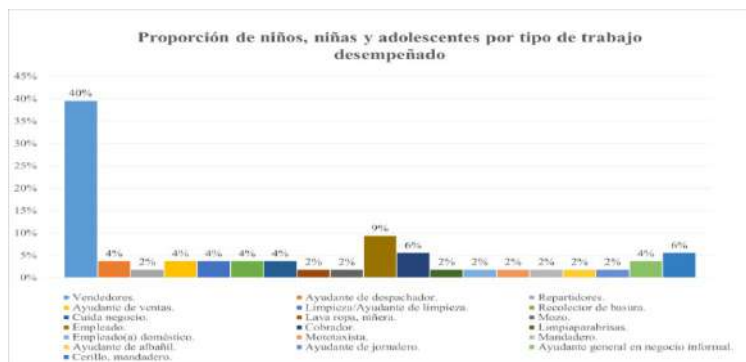
Elaboración propia con datos de Canica (2018).

En cuanto a los acompañantes, el porcentaje de niñas y adolescentes mujeres es mayor que el de los varones: 52% y 48% respectivamente.



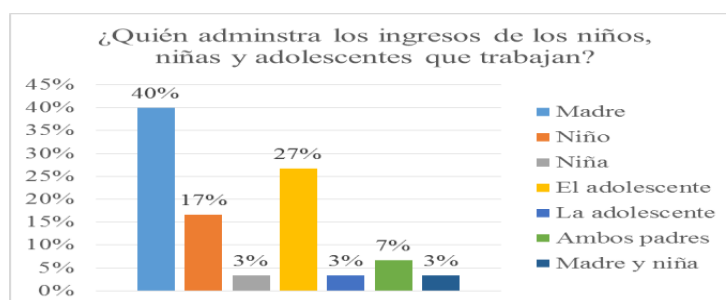
Elaboración propia con datos de Canica (2018).

En términos generales, las actividades que más realiza la población que trabaja son las ventas (40%), pero también se desempeñan como repartidores (2%), mototaxistas (2%) y ayudantes en pequeños negocios informales (6%). Se dedican además a hacer mandados (2%), cobrar (6%), recolectar basura (4%), cuidar negocios (4%) y ayudan a despachar (4%). La calle es el espacio predominante en el que se desenvuelven, aunque no el único, pues también empacan mercancía en supermercados (6%), cuidan niños, lavan ropa ajena (2%) o bien, trabajan como empleadas domésticas (2%), ayudantes de limpieza (4%), ayudantes de jornalero (2%), ayudantes de albañilería (2%) e incluso llegan a laborar en pequeños locales establecidos (9%).



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

Los niños, niñas y adolescentes que trabajan, consideran su actividad una forma de vida para la subsistencia de la familia, por lo que no se trata de una situación temporal o de corto plazo (UJVO, 2012:72-73). De hecho, quienes administran sus ingresos son en su mayoría –40%– las madres de familia, en menor medida –27%– los propios adolescentes varones y los niños –17% –. En proporciones reducidas están las niñas –3%– y las adolescentes –3%–



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

La diferencia de género pone en evidencia que ellas enfrentan restricciones adicionales en el ámbito económico desde edades muy tempranas, incrementando su vulnerabilidad y/o desventaja en relación con la forma en la que se vinculan con las calles y con su ciclo de vida. Sin embargo, el hecho admite también otra interpretación, porque cuando los niños y adolescentes controlan su dinero, también es más fácil que se alejen de la escuela y terminen abandonándola después. Según las evidencias recabadas, el que las mamás dispongan del dinero de sus hijas parece favorecer que su estancia en la escuela sea de mayor duración, comparada con la que se observa en los niños. El contraste entre uno y otro género respecto del control del dinero, indica para los varones, un incremento en el riesgo de expulsión a la calle de manera definitiva, es decir, un probable aceleramiento del proceso de callejerización que puede provocar el salto de una situación en calle a una completamente de calle. Mientras que, para las

niñas, aunque favorece su permanencia en la escuela reduciendo dicho riesgo, acota sus posibilidades de trascender los ámbitos domésticos y los roles tradicionales preestablecidos en los núcleos familiares, porque no tienen acceso directo al dinero que ganan –aún cuando como se verá más adelante en promedio sean las que trabajan más horas–.

Por lo regular los trabajos de la población infantil aparecen ligados a los de algún otro integrante de la familia (UJVO, 2012:74), es decir, salen a la calle para apoyar el presupuesto de la familia (Castañón, 1994:157). Aunque, efectivamente ellos y ellas desempeñan tareas más variadas que las de sus madres y/o padres, todas son ocupaciones dentro del sector informal de la economía¹⁷ que dicho sea de paso, se ha venido ensanchado durante los últimos diez años¹⁸.

A mediados de los años noventa se estimaba que el 97% de los padres y madres laboraba en el sector informal en condición de subempleo (Castañón, 1994:157). Hoy la realidad no es muy distinta: el 42% vende en puestos fijos o semifijos, 18% se dedica al ambulante, 15% se emplean como trabajadoras domésticas y 13% tienen más de una actividad económica, otros más son comerciantes (7%), mototaxistas (4%) o ejercen algún oficio (2%).



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

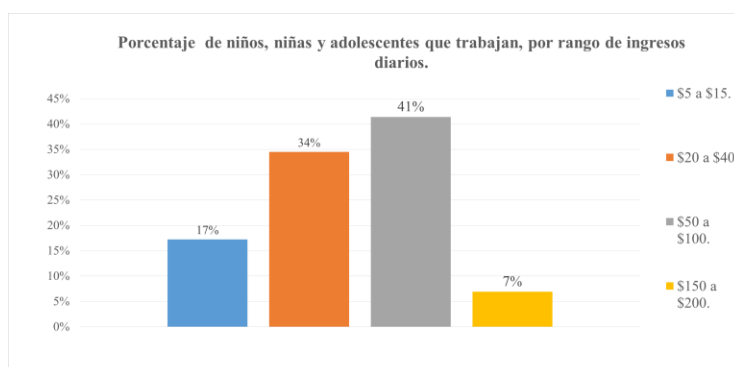
En términos generales, los niños, niñas y adolescentes suelen apoyar las actividades económicas de los adultos, las aprenden y después las realizan por su cuenta, en una dinámica que pasa de una a otra generación como se aprecia en los siguientes testimonios: “Las niñas también van a la primaria y venden frutas picadas. Yo fui vendedora ambulante y apenas tengo tres años de tener puesto aquí en el mercado de abastos [...] Las niñas se van a vender fruta pelada, que es lo que les hago y en lo que me ayudan” (Núñez, 1997:273-274).



“¡Uy!, yo empecé a trabajar en el mercado desde que tenía diez años vendiendo verdura... por mis abuelos, mi abuelita vendía en el mercado, mi mamá vendía en el mercado, todos vendemos en el mercado”.¹⁹

*“La primera vez que empecé a trabajar fue ayudando a las personas a transportar las cosas de un lugar a otro [...] “Porque ahí estaba yo con mi mamá, llegaban las personas y me decían: ¿me quieres ayudar con mi bolsa a pasar aquí? Decía yo: sí, veía yo que estaba cerca de mi mamá [...] . Entonces, decidí este lugar porque estaba yo con mi mamá y como que pasan más personas que quieren que les ayude [...]”.*²⁰

A inicios de la década del 2010 se calcula que entre los niños, niñas y adolescentes que recibían un pago por su trabajo, sus ganancias oscilaban como mínimo entre \$50 o \$60 diarios y como máximo entre \$300 y \$500 (UJVO, 2012:75). La diferencia en los umbrales de ingreso radica en el tipo de actividad, siendo los estibadores los mejor remunerados y los vendedores de dulces los de las peores percepciones. Actualmente, considerando una gama más amplia de actividades, lo que se observa es que las y los trabajadoras con ganancias diarias entre \$150 y \$200, representan sólo el 7%, mientras que quienes perciben de \$50 a \$100, concentran el 41%, que es la proporción más grande. Por debajo de ellos, el 34% gana entre \$20 y \$40 y el 17% percibe de \$5 a \$15 diarios.



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

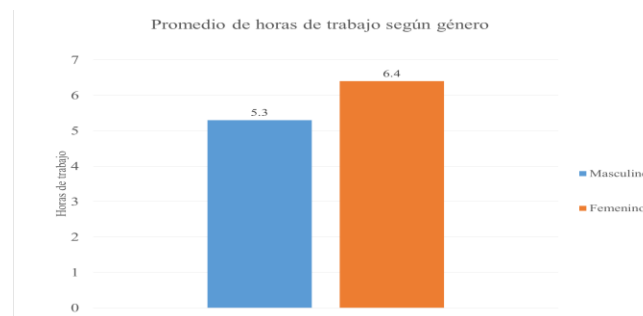
Por otro lado, los primeros datos sobre el número de horas que la población trabaja, datan de mediados de los años noventa, cuando en promedio los menores invertían diez horas diarias incluyendo fines de semana y días festivos (Castañón, 1994:159). A principios de la década de 2010, se descubrió que la cantidad de días variaba de cinco a siete y la de horas entre cuatro y quince, de acuerdo a la necesidad económica de las familias y de si los hijos estaban escolarizados o no (UJVO, 2012:72-73). Es decir, los que menos horas trabajaban eran niños y niñas escolarizados y cuya aportación

económica resultaba complementaria para la familia, mientras que los que no asistían a la escuela y sus ingresos resultaban indispensables para el sostén familiar, lo hacían en mayor medida (UJVO, 2012:72-73). Datos del 2017 precisan que el 40% de la población infantil que trabaja en calle, tiene jornadas de 1 y 4 horas diarias, el 37% de 5 a 8 horas y el 23% de 9 a 11 horas.



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

Dentro de este universo, las niñas y las adolescentes representan un menor número, sin embargo, son las que en promedio laboran más horas diarias en comparación con los niños: 6.4 frente 5.3 respectivamente.



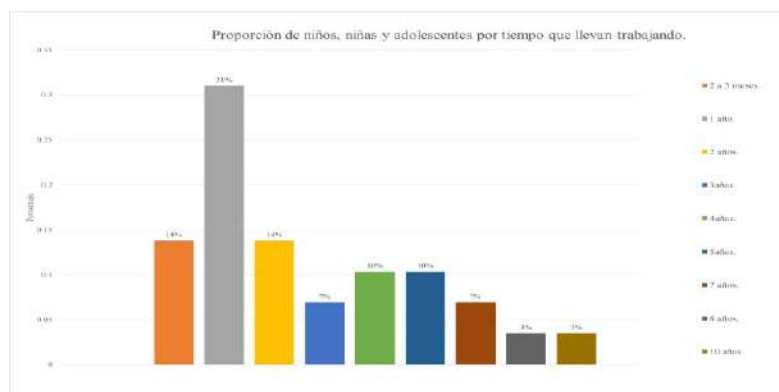
Elaboración propia con datos de Canica (2018).

Con relación a la duración de las jornadas de acompañamiento, el 42% de esta población ha pasado de 5 a 8 horas diarias, 28% de 1 a 4 horas, 25% de 9 a 11 horas y sólo el 5% de 12 y hasta 13 horas.



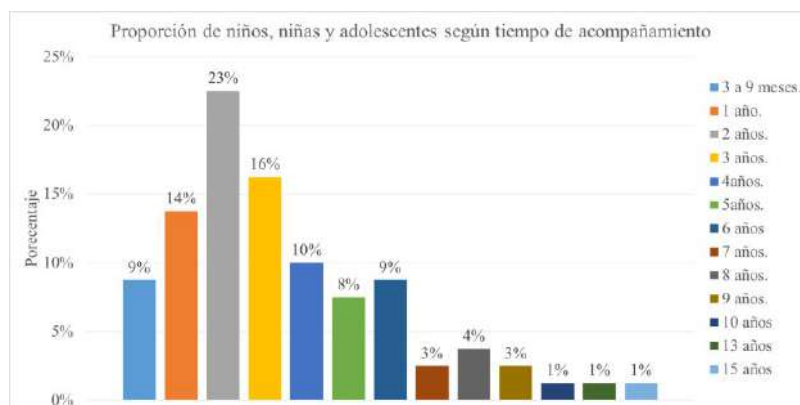
Elaboración propia con datos de Canica (2018).

Los datos disponibles sobre los periodos de trabajo en calle también son escasos, pero sugieren abarcar desde la infancia hasta la juventud, predisponiendo las actividades laborales en la vida adulta. A inicios de la década del 2010, se hablaba de que los niños en calle trabajaban por lapsos de entre dos meses y hasta diez años (UJVO, 2012:72-73). Datos actualizados revelan que el 31% tiene un año trabajando, 14% dos años, otro 14% de dos a tres meses y sólo el 3% entre ocho y diez años.



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

Dentro del universo de acompañantes, el 23% –la proporción más elevada– había invertido dos años de su vida, un 16% tres años y el 14% un año. Los tiempos más prolongados corresponden a los diez, trece y quince años, cuyos porcentajes equivalen al 1% cada uno.



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

Al tiempo de acompañamiento y trabajo en calle puede dársele una doble lectura. Por un lado, dificulta el aprendizaje formal en la escuela, así como el juego, la recreación y el ocio.

Por otro lado, la población adquiere conocimientos del medio, recursos y estrategias de supervivencia, además de fortalecer una personalidad resiliente, construir redes sociales y apropiarse de los valores y la cultura callejera (Ruiz, 2013:67).

El trabajo en calle supone así la adquisición de responsabilidad y de herramientas para la vida, tanto porque desarrollan una gran capacidad de sobrevivencia, ya sea a través del trabajo prematuro en el sector informal o del robo y la mendicidad (Núñez, 1997:49), como porque asumen compromisos económicos permanentes en el hogar. La experiencia de Leticia, madre de tres hijos vendedores ambulantes, lo ilustra con claridad. Sus hijos trabajaban por disciplina para aprender a ganarse la vida y forjarse; por eso los obligó a estudiar y trabajar, para evitar que fueran a tentar ajeno y salieran a la calle a drogarse (Núñez, 1997: 158-159). Los sentidos de responsabilidad y las habilidades para el trabajo, son muy valoradas para la sobrevivencia familiar y aunque asistir a la escuela pueda ser considerado tan importante como trabajar, solventar las necesidades económicas desplaza las necesidades de educación a un segundo lugar.

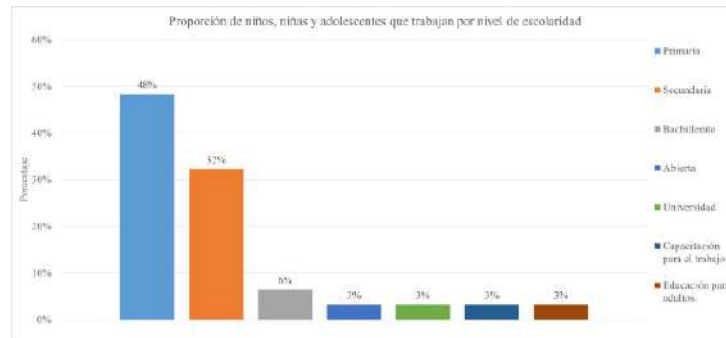
Características educativas de los trabajadores y acompañantes en calle

Uno de los rasgos distintivos de los acompañantes y trabajadores en calle es que no van a la escuela. De acuerdo con Canica (2017), el 97% de la población que atiende no estaba escolarizada o había abandonado sus estudios y en el caso de los que sí estudiaban, tenían problemas de aprendizaje. Asistir a la escuela y/o tener un buen



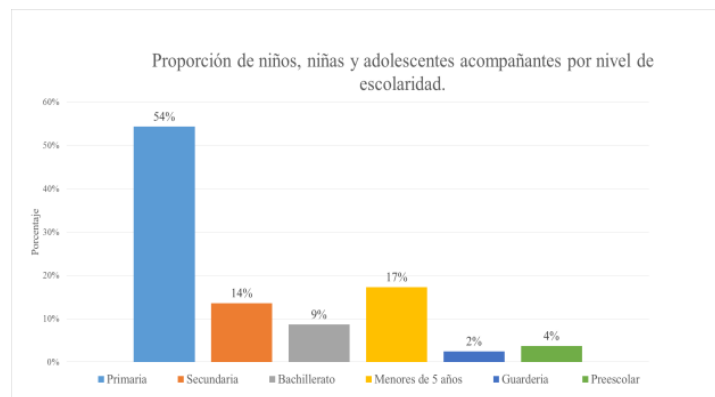
desempeño es un reto difícil de alcanzar, porque el 70% de los padres y madres de familia o no terminaron la educación básica o no sabían leer y escribir.

Dentro del universo de la población trabajadora escolarizada el 45% cursaba la primaria, 30% secundaria y 6% bachillerato. En otros niveles educativos y con otras modalidades de educación, se agrupan los que cursan secundaria abierta (3%), educación para adultos (3%), capacitación para el trabajo (3%) e incluso, alguna carrera universitaria (3%).



Elaboración propia con datos de Canica (2018).

En contraste, sólo 14% de los acompañantes se encontraban cursando secundaria y 9% bachillerato. Existe también un 4% que acudía al preescolar, 2% a la guardería y un 17% con menos de cinco años que no iba a la escuela.



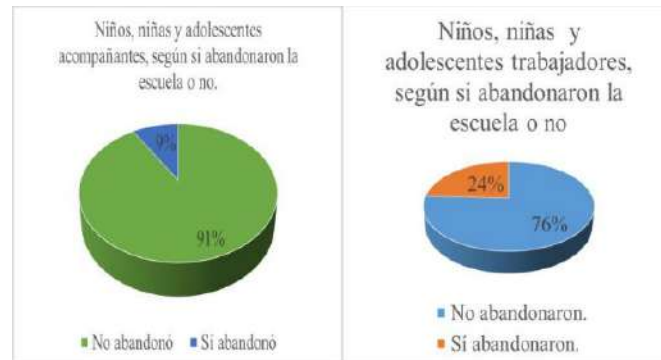
Elaboración propia con datos de Canica (2018).

Entre los niños y niñas trabajadores escolarizados el abandono escolar es relativamente menor y por lo tanto, también el riesgo de terminar definitivamente en la calle. En ese sentido, la escuela parece disuadir la expulsión porque facilita la construcción de redes sociales que atajan el proceso de callejerización.



En específico, el 76% de los trabajadores no abandonó sus estudios mientras que en el 24% sí lo hizo. Entre los acompañantes la proporción que permaneció escolarizada alcanzó el 91%, frente al 9% que sí abandonó la escuela.

Elaboración propia con datos de Canica (2018).



Ahora bien, en cuanto al universo de trabajadores y acompañantes que sí abandonaron la escuela, se observa que los niveles y grados escolares en los que esto ocurrió, son variables. Para los acompañantes, el cuarto grado de primaria es el año con mayor incidencia, porque concentra al 43% del total, le sigue tercero de primaria con 29% y hasta el último, primero de primaria y de bachillerato con 14% cada uno.



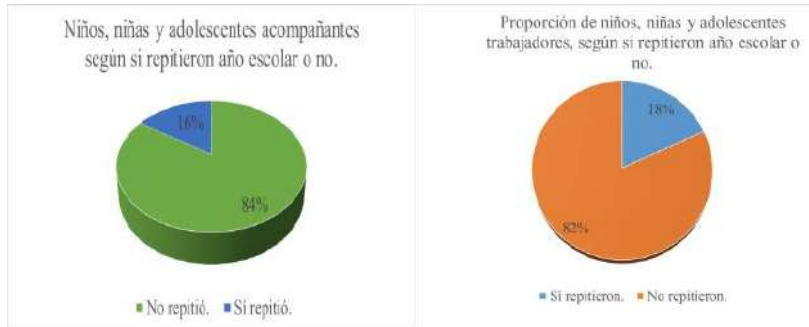
Elaboración propia con datos de Canica (2018).

En el caso de los trabajadores, el año con mayor incidencia de abandono es el primero de primaria con una proporción que asciende al 38%. Se ubican después el segundo y tercer grado que agrupan al 25% cada uno y finalmente, el quinto grado con 13%.



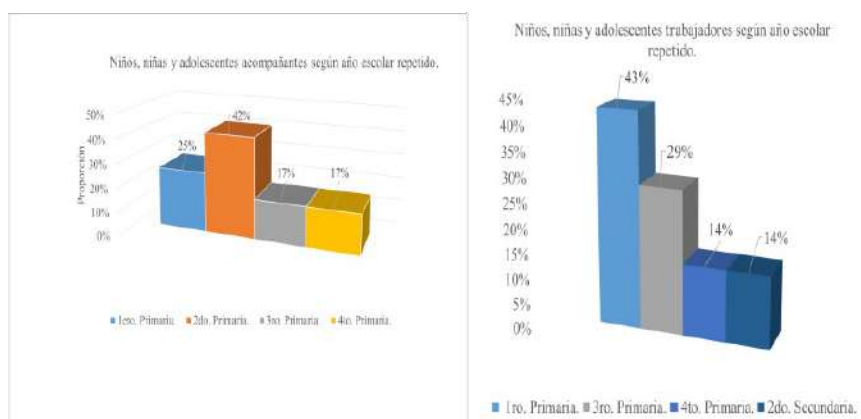
El abandono escolar no es tan abultado como se pensaría, sin embargo, el desempeño académico²¹ de los que sí asisten a la escuela es cuestionable: 18% de los trabajadores y 16% de los acompañantes ha repetido año.

Elaboración propia con datos de Canica (2018).



El nivel escolar en el que más repiten los acompañantes es la primaria. Específicamente, el segundo grado agrupa al 42%, mientras que el primer grado al 17%, le siguen después el tercer y cuarto grado con 17% respectivamente.

Con los trabajadores la situación es similar, repiten en primaria, sobre todo en primero, tercero y cuarto que representan el 43%, 29% y 14% respectivamente, aunque existe también otro 14% que recursa el segundo de secundaria.

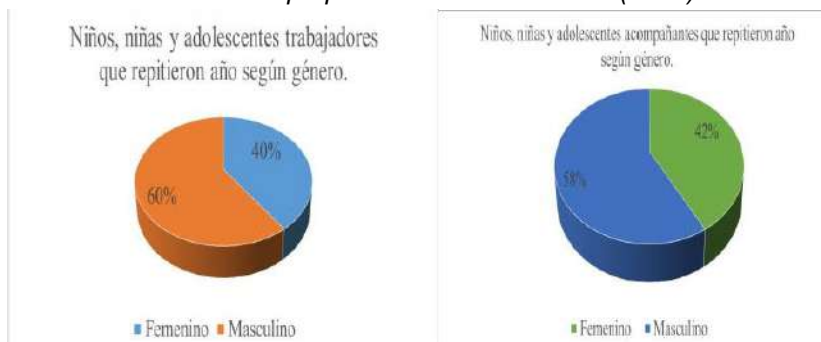


Elaboración propia con datos de Canica (2018).



Diferenciando por género los datos revelan que los trabajadores varones son los que más repiten, representan el 60% del total frente al 40% de las niñas y las adolescentes. Entre los acompañantes también son los varones quienes concentran el mayor porcentaje (58%) comparado con el que ellas registran (42%).

Elaboración propia con datos de Canica (2018).

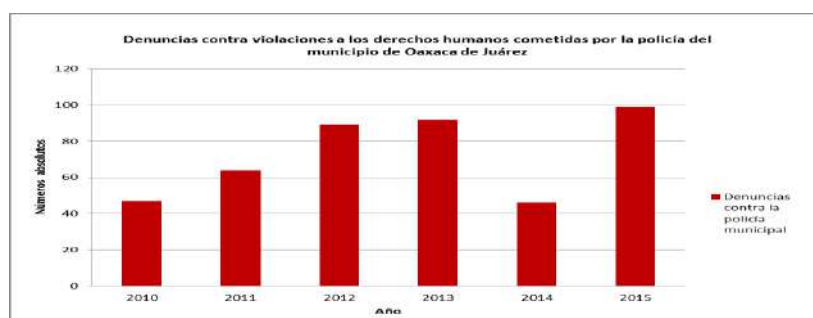


Como se observa, el trabajo y el acompañamiento infantil en calle, impactan de manera diferenciada en términos del abandono escolar y la repetición de grados de estudio. En las dos situaciones los trabajadores resultan más vulnerables que los acompañantes. También en ambas son más afectados los niños que las niñas.

Violaciones a los derechos humanos y arreglos clientelares

Entre los factores que endurecen las condiciones del trabajo y el acompañamiento infantil en calle se encuentran, por un lado, las prácticas de desconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y por otro lado, los arreglos clientelares que condicionan las actividades que ellos y sus familias realizan en el espacio público.

La trasgresión de los derechos de quienes trabajan o acompaña en calle, es protagonizado por la policía municipal y los inspectores de vía pública. Son frecuentes los abusos de autoridad de la policía con esta población²². Aunque no existen datos estadísticos que evidencien la magnitud de dichas experiencias, basta observar dos hechos: a) el aumento de las denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por policías municipales en el periodo 2010-2015²³; b) la falta de confianza





que se les tiene: en el área metropolitana de Oaxaca la proporción de quienes confían poco o nada en la policía municipal, osciló entre el 67.8% y el 77% (Envipe, 2015).

Elaboración propia con datos de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO, 2016).

Las dinámicas de trabajo y acompañamiento en calle se vuelven más conflictivas en su contacto cotidiano con la policía y los inspectores de vía pública y/o los inspectores de mercado. Los relatos de Tania y Lucio –dos adolescentes que se ganan la vida en la calle– sirven de ejemplo:

“Una vez tuvimos un problema, que le quitaron todo a mi mamá... yo siempre he visto ahí, como le quitan así sus cigarros y ya no se los devuelven...”²⁴ “He visto que a personas que son ambulantes que venden dulces, y veo que de repente los agarran los policías y le quitan sus cosas o los agarran que tiren todas sus cosas, y les quitan lo que están vendiendo”²⁵

En particular, los inspectores de vía pública²⁶ participan de una compleja red de relaciones con líderes de comerciantes y autoridades que empieza a construirse en los setenta, como resultado de la disputa por el control de la Central de Abastos, entre dos organizaciones de tianguistas del centro de la ciudad. En la actualidad, la Central tiene ochenta dirigentes que congregan a 23 mil comerciantes establecidos y a entre 15 mil o 18 mil ambulantes.²⁷ La articulación de unos y otros actores, ha protegido la compraventa de mercancías con arreglo a intereses de grupos o individuos con mayores recursos socioeconómicos, además de privatizar los espacios públicos, cobrando rentas a cambio de autorizar el trabajo callejero o incluso, vendiéndolos.

El testimonio de Lucía, una mujer que en los años noventa era madre de niños trabajadores en calle, describe parcialmente la situación: “la niña de quince me ayuda a vender la fruta como ambulante, luego los inspectores que andan jodidos, que nada más andan quitando, corren con los canastos para allá, corren pa acá, es lo que me da miedo que le pueda pasar algo [...] tengo problemas con los inspectores porque no dejan vender, todos tenemos la necesidad de buscar la vida y ¿quisieran que los hijos anduvieran robando o que ande uno robando?” (Núñez, 1997:257-260).

Una experiencia más reciente, completa la imagen anterior. Son las palabras de Eva:

Sí, con los inspectores, eso es de por sí. De por sí los inspectores no dejan que uno venda. O por decir, si está uno de ambulante tiene uno que estar caminando, no puede



uno estar parado □...□. Si no camina uno pues le quitan sus cosas, se los lleva la administración, no lo entregan hasta las seis de la tarde o hasta el otro día □...□. Se paga una multa de cien o doscientos pesos, dependiendo de qué tanto sea □...□. De hecho, mucho más antes no dejaban vender por kilo, era por mayoreo o por rollos. Por decir, si la encontraban vendiendo pues se llevaban su mercancía, se llevaban báscula, todo lo que encontrarán □...□ y hasta el otro día o a los ocho días □...□. Aunque uno vaya y se queje con el líder, pues él le dice: no pues ya saben que no deben de vender por kilo o ya saben que, si quieren vender por kilo, pero tienen que darle al inspector para su refresco □...□". ¿La apoyó alguna autoridad o líder?: "No, ningún dirigente respalda así. Sí la apoyan en el sentido de que si va un inspector que la quiere quitar, pues el puesto me lo alquilo tal dirigente. Ya la mandan a llamar y le preguntan. Ya viene, dice sí yo se lo alquilé y va a vender y son tantos metros los que le voy a prestar [...]."²⁸

proteger ¿eh? Y ya ese güey va y le da cinco a la pinche autoridad y se queda con cinco y a la chingada y ya se ganó ese lugar. Así funciona el dirigente."²⁹

Las relaciones de subordinación a las que está expuesto el trabajo y acompañamiento en calle, son más evidentes en la Central de Abastos y el Centro Histórico que en otros lugares de la ZMO, porque concentran y circulan una mayor diversidad y cantidad de recursos. La consolidación de esas relaciones, estructura las actividades en calle y también las asimetrías sociales. El vínculo entre supervisores, líderes y autoridades provoca el acaparamiento de oportunidades, un hecho que ocurre cuando los miembros de una red ganan acceso a un recurso que es valioso, renovable y sujeto a monopolio (Tilly, 2000). Dicha red, se distingue porque las relaciones sociales que promueve son cerradas, esto es, la membrecía resulta excluida, limitada o sometida a condiciones que garantizan a sus partícipes el disfrute de las probabilidades monopolizadas (Weber [1922]1964:35).

La estructura social que garantiza la monopolización de recursos, requiere de reglas informales como las que impiden la venta de mercancías por kilo, pero también utiliza ordenamientos formales complementarios, como el *Reglamento para el Control de Actividades Comerciales y de Servicios en Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez*, que restringe las áreas para el comercio ambulante y actividades similares.³⁰ Dicho reglamento establece tres zonas: a) zona prohibida, b) zona restringida y c) zona permitida³¹.

Zona prohibida para el comercio ambulante en el municipio de Oaxaca de Juárez



Elaboración propia con base en el Reglamento para el Control de Actividades Comerciales y de



Servicios en Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez.



Zona restringida para el comercio ambulante en el municipio de Oaxaca de Juárez Elaboración propia con base en el Reglamento para el Control de Actividades Comerciales y de Servicios en Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez.



Zona permitida para el comercio ambulante en el municipio de Oaxaca de Juárez Elaboración propia con base en el Reglamento para el Control de Actividades Comerciales y de Servicios en Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez.



La delimitación por zonas traza fronteras simbólicas que tienden a excluir territorialmente a quienes trabajan y acompañan en calle, así como a afianzar relaciones de sometimiento con los inspectores de vía pública o con la policía.

Pues estaba yo en la calle ahí, en la Independencia donde está la Iglesia de la Soledad, caminaba yo con mi mercancía pues. De repente, llegué a un lugar y le paré mi canasta, pues la verdad que pasaron unas motos: aquí no hay permiso para vender dice, entonces nos llevamos la mercancía dice. Pero yo apenas llegué no tengo tiempo que estoy aquí, apenas llegué. No, dice, pero no hay permiso dice, deme usted su nombre y hasta mañana o pasado mañana puede usted recoger su mercancía. Me multaron como 160 o algo así, por estar vendiendo [...] está lleno el canasto porque no había vendido, porque apenas salí, y no ha vendido nada [...]. Sí, la mercancía la entregaron, pero la multa pues [...].³²

Las regulaciones formales y sobre todo informales que nutren el funcionamiento de la red de inspectores, líderes y autoridades, promueven clientelismo con quienes trabajan o acompañan en calle. Los intercambios asimétricos con esta población son ampliamente ventajosos para aquellos.

Cada dirigente le pide una lana a cada comerciante, de eso viven, ellos son los que meten a los ambulantes también [...] No se les cobra, nada más se les cobra así dos pesos y se les da un boleto que tiene vigencia veinticuatro horas y al otro día ya no vale. [¿Quién expide ese boleto?] La misma autoridad porque se está beneficiando del mercado, pero no le das una posesión con el boleto, ¿sí me explico? Lo dejas que venda porque ya hay un acuerdo con los dirigentes y eso viene desde quince años atrás [...] Y el problema con los inspectores es que no son tan sanos, sí se dejan corromper: oye ese puesto qué está haciendo, ay no diga nada, ya nomás me hacía tonto porque los tendría que correr a todos³³.

El control y regulación de las actividades en calle compromete la sobrevivencia económica y se asocia a otras tantas exclusiones. Es decir, las limitaciones a la cantidad y calidad de los productos que pueden vender la población que trabaja en calle, las prohibiciones para hacerlo en determinadas zonas, la negociación y el pago a líderes e inspectores, ocurren en paralelo a la marginación que prevalecen en las colonias que viven. Esto quiere decir que la experiencia desfavorable en calle está modulada por una multiplicidad de factores entre los que destacan dos. Por un lado, la edad, el género, la posición social y el rol desempeñado frente a las relaciones de poder que en ella se suscitan y por otro lado, las precariedades y privaciones concentrada en lugares con alto consumo de drogas y falta de parques, áreas verdes, en los que se habita. De ese



modo, la dimensión espacial de las relaciones sociales implicadas en el trabajo y acompañamiento en calle, da cuenta de una construcción histórico-social en constante movimiento y de un conflicto estructural acumulado (Núñez, 1997:62,301).

El mecanismo con el que los líderes regulan a quienes trabajan en calle es así: “los empiezan a poner [...] por ejemplo, los que se ponen ahí, aquí en la orilla. Váyanse y pónganse ahí, viene el inspector y ¡puumm los levanta! vuélvase a poner, ya se harta el inspector, ya los deja y ahora sí écheme una lana, ¿cuánto?, no, diez mil, sale yo te voy a

Violencia y adicciones

Los aspectos estructurales del problema del trabajo y acompañamiento infantil en calle tienen expresiones espaciales. Es decir, la migración por pobreza, el asentamiento en colonias con multiplicidad de privaciones superpuestas, las violaciones a los derechos humanos y el clientelismo, dan cuenta de secuencias de contradicciones sociales, implicadas en un proceso complejo que es visible en el territorio de la ZMO y sus espacios públicos.

El proceso, sin embargo, no acaba ahí sino que se articula con relaciones violentas y adicciones al interior del hogar. La violencia y las adicciones en las familias de los trabajadores y acompañantes, son factores que vulneran los lazos socio-afectivos y por lo tanto, la contención que evita su expulsión definitiva a la calle. La violencia entre los miembros de la familia ocurre lo mismo de los hombres hacia las mujeres, que de las mujeres hacia sus hijos. El 100% de las sesentaisiete familias analizadas en esta investigación ha padecido algún tipo de violencia. Aunque una de las características más importantes de los niños, niñas y adolescentes que acompañan o trabajan en calle es encarar la adversidad junto a sus madres, padres y hermanos, eso no significa necesariamente una ventaja, porque la violencia que experimentan potencia los obstáculos para satisfacer las necesidades más básicas e incluso para sobrevivir en las calles. La violencia afecta a las madres de familia, quienes suelen ser agredidas por sus parejas:

“vivía yo con mi marido, no me dejaba que yo fuera a trabajar [...] Me vigilaba [...] llegaba a mi puesto y se sentaba y tengo mis clientes y me decían cómo va la venta, pues más o menos y ya, y se iban mis clientes y ya me agarra y me empieza a pegar [...] me empezaba a decir groserías, que eres una puta, que eres una pendeja [...] Yo me sentía



como nerviosa, lloraba, sentía como miedo porque me amenazaba, decía que me iba a matar [...].³⁴

El cuidado de los hijos está generalmente a cargo de las mujeres y las hermanas mayores. Las madres son quienes encabezan el hogar, lo proveen y lo administran y así como la violencia agrega mayores desventajas para su sobrevivencia, la que ejercen ellas contra sus hijos tiene un efecto similar:

“me quitaron a mis hijos porque se quedaban todo el día solos y me iba trabajar. De hecho, mi trabajo era de 7 de la mañana a 6-8 de la noche, dependiendo qué plaza me tocaba ir a vender [...] Yo era una de las personas que llegaba y si el cuarto estaba tirado, me iba yo sobre mi hija y mi hijo que eran los más grandes [...] los agarraba yo del cabello, a patadazos, los aventaba yo contra la pared. Sí los trataba yo muy mal la verdad [...]”³⁵

El relato anterior revela cruces significativos entre las complicaciones de trabajar cuando menos doce horas en la calle y la violencia contra los niños. En ese contexto de relaciones familiares se presentan con frecuencia adicciones al alcohol y a las drogas. De las sesenta y siete familias analizadas el 79.1% tiene o tuvo algún miembro con problemas de adicción.

Hace mucho tiempo... he usado cocaína... porque mi mamá una vez me pegó... porque le decían que yo me drogaba, cuando ni al caso... Y sí cuando empecé a drogarme yo misma fui y le dije: mira ahora sí vengo drogada... Veía la cocaína y decía: ¿qué hago?, me drogo o agarro a mi hija, ¿qué hago?... agarré y dije: si me drogo mi mamá me va a quitar a mi hija... Mejor mi hija, al vicio. A partir de ese momento dije: primero mi hija, después mi hija y hasta el último mi hija. Y fue que todo eso me ayudó a dejar también el vicio...³⁶

Reflexiones finales

El acompañamiento y el trabajo infantil en calle forman parte del proceso de callejerización de niños, niñas y adolescentes. El proceso es dinámico, complejo y aunque sus aspectos más evidentes están en los espacios públicos, éste no inicia ahí. Las actividades de sobrevivencia observadas son apenas una expresión mínima de privaciones y precariedades que caracteriza la historia de vida de familias enteras. A diferencia de la situación que sufren los niños de la calle, la de los acompañantes y trabajadores exhibe la participación de todo el núcleo familiar en una serie de contradicciones que van desde la migración rural por pobreza y el asentamiento en colonias con alta marginación, hasta su imbricación con redes clientelares en los lugares



de trabajo. En ambos aspectos existe una componente territorial que evidencia exclusión. En el caso del clientelismo ésta se agrava por la violación constante de los derechos humanos por parte de inspectores y policías.

Los trabajadores y/o acompañantes en calle contribuyen a la economía del hogar, sin embargo, son los niños y los varones adolescentes quienes corren mayor riesgo de que el proceso de callejerización se acelere y los expulse definitivamente a la calle.

En especial, porque el rol que asumen con más frecuencia es el de trabajadores y porque esto amplía su acceso a dinero que ellos mismos administran, lo que incentiva que abandonen la escuela. La vulnerabilidad de los trabajadores varones se comprueba también en el hecho de que repiten más años en la escuela. No obstante, no quiere decir que las niñas y las adolescentes tengan condiciones más favorables para su desarrollo. La mayoría de ellas se dedica a acompañar y las que trabajan no tienen control sobre el dinero que ganan, aunque su estancia y desempeño en la escuela son mejores, los roles tradicionales de género les imponen ya sean tareas domésticas o como cuidadoras de sus hermanos menores. El problema tal cual ha sido descrito requiere de la desarticulación de sistemas de exclusión que la sociedad oaxaqueña y las instituciones del Estado deben realizar.

Notas

¹ Se trata de 80 niñas, 63 niños y 65 adolescentes, en este último grupo se incluyen ambos sexos.

² La información fue proporcionada por el Centro de Apoyo al Niño de la Calle de Oaxaca (Canica).

³ Todos beneficiarios del Centro de Apoyo al Niño de la Calle de Oaxaca (Canica).

⁴ Pochutla, Miahuatlán, Santa Lucía Ocotlán, Ejutla de Crespo, Ocotlán de Morelos, Tlaxiaco y Putla de Guerrero

⁵ Ocotlán de Morelos, Santos Reyes Pápalo, San Miguel Coatlán, Santiago Atitlán, Santiago Amoltepec, San Mateo del Mar, San Cristóbal Ixcatlán, San Antonino Castillo, San Francisco Jayacaxtepec, San Bartolomé Yatóni, Villa de Zaachila, Cuilapam de Guerrero, Salina Cruz, San Antonino el Alto, Juchitán de Zaragoza, San Blas Atempa y Oaxaca de Juárez Oaxaca en la capital.

⁶ Según el Coneval, la Línea de Bienestar Mínimo, “permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (Coneval, 2014b). Para 2016, esa



línea se estableció en \$1355.7 mensuales por persona. Véase Coneval, sitio web: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, fecha de consulta: 5 de junio de 2016.

⁷ La Línea de Bienestar de Coneval, “permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias)” (Coneval, 2014b). Para 2016, esa línea se estableció en \$1,775.63 mensuales por persona a precios corrientes. Véase Coneval, sitio web: <https://bit.ly/33YxLdb> fecha de consulta: 5 de junio de 2016.

⁸ Por ejemplo, Juchitán de Zaragoza pasó de tener 59.8% de su población en situación de pobreza a 69.5%, San Blas Atempa, de 60.5% a 70.5%, Santos Reyes Pápalo de 83.4% a 92.9%, Villa de Zaachila de 47.2% a 56.7%, Santiago Atitlán, de 82.5% a 90.7%, San Antonino Castillo Velasco, de 52.1% a 59.8%, Ocotlán de Morelos de 61.4% a 66.1%, Salina Cruz de 37.8% a 42.4%, San Antonino el Alto (de 86% a 89.5%), Santiago Amoltepec (de 95.3% a 96.5%) (Véase Coneval, 2014a). En contraste, sólo San Miguel Coatlán conservó los mismos niveles (92.2%), mientras que en tres municipios hubo una reducción considerable: Villa de Etla encabeza la lista, pasando de 44.1% a 27.1%, le sigue Soledad Etla que bajó de 50.4% a 39.2% y por último San Mateo del Mar, cuya proporción varió de 50.4% a 39.2% (Véase Coneval, 2014a).

⁹ Entrevista a Camilo, Oaxaca de Juárez, 2016.

¹⁰ Se trata de las siguientes colonias: Riveras del Río Atoyac, José López Portillo, Miguel Hidalgo –San Martín Mexicapán–, Azucena, Lomas de San Jacinto, Guelaguetza, Moctezuma y Santa Anita parte alta.

¹¹ Dichas colonias son: I) Barrio La Soledad; II) La Cueva; III) San Juan Chapultepec; IV) Barrio El Coquito; V) El Arenal; VI) Oriental; VII) Casa Blanca; VIII) Centro; Francisco I. Madero; IX) 3 de Mayo; X) Arboleda, XI) Arboledas, XII) Reforma Agraria; XIII) Monte Albán, XIV) Estado de Oaxaca; XV) Pintores; XVI) Emiliano Zapata; XVII) San Agustín de las Juntas; XVIII) La Joya; XIX) Cosijoeza; XX) Moctezuma; XXI) Santa Anita, XXII) Nueva (Zaachila); XXIII) Lomas de Monte Albán, XXIV) Santa Cruz Xoxocotlán; XXV) Candiani; XXVI) Barrio San Pablo La Raya (Zaachila); XXVII) Jardín de la Primavera; XXVIII) Barrio el Progreso; XXIX) Pueblo Nuevo; XXX) Capellanía; XXXI) Libertad. El resto están distribuidas en la parte norte y oriente de la ZMO, tal es el caso de las colonias: XXXII) Víctor Bravo Ahuja, XXXIII) Volcanes, XXXIV) Santa Rosa Panzacola, XXXV) del Maestro y XXXVI) San Jacinto Amilpas.



¹² Los íconos en color amarillo y letras marrón corresponden a los espacios públicos. Mientras que los de color rojo y azul claro pertenecen a las colonias.

¹³ *El Coquito, Agencia Municipal de Candiani, Volcanes, La Cueva, Villas de Monte Albán, El Arenal, El Coquito, Agencia Municipal de Candiani, Volcanes, La Cueva, Villas de Monte Albán, El Arenal.* El resto de las colonias son: Heladio Ramírez López, Siete Regiones, Cuauhtémoc, El Rosario, Miguel Hidalgo, Moctezuma, Vista Hermosa, Estrella, Unidad Habitacional Ricardo Flores Magón, Reforma Agraria y Antiguo Aeropuerto (CIJ, 2011).

¹⁴ Los íconos en color rojo corresponden a las colonias en donde viven las familias que acuden a Canica.

¹⁵ Matus M, Tomas e Ignacio Piña E, 1992, Situación socioeconómica del niño trabajador de la ciudad de Oaxaca, ITO, Oaxaca.

¹⁶ Se trata de 80 niñas, 63 niños y 65 adolescentes, en este último grupo se incluyen ambos sexos.

¹⁷ Según el Inegi, la Tasa de Ocupación en el Sector Informal se refiere a la proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Véase, Inegi, sitio web: <https://bit.ly/3lOOghY> fecha de consulta: 16 de julio de 2016.

¹⁸ La tasa de ocupación en el sector informal en la Ciudad de Oaxaca en 2005, era de 34.8% del total de la población ocupada, durante los siguientes diez años y hasta 2016, se mantuvo oscilante entre el 35% y el 36% (Inegi, 2005-2016). El peso de la informalidad en la economía se confirma observando cómo durante dicho periodo, las unidades económicas sin establecimiento se mantuvieron en la misma proporción: 8% (Inegi, 2005-2016).

¹⁹ Entrevista a Eva, Oaxaca de Juárez, 2016.

²¹ El desempeño se refiere al “nivel de conocimientos demostrado en un área o materia comparado con la norma de edad y nivel académico” (Jiménez, 2000).

²² Muchas otras policías del país comparten esa característica. Ya el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2016:23), ha señalado que entre las problemáticas que la población callejera identifica que más le afectan, están la discriminación y las agresiones y extorsiones de la policía para poder trabajar.

²³ Durante este periodo la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca emitió un total de seis recomendaciones a la policía municipal, cinco fueron aceptadas



y una rechazada. Asimismo, la policía estatal recibió 28 recomendaciones, sólo una fue rechazada (DDHPO, 2016).

²⁴ Entrevista a Tania, Oaxaca de Juárez, 2016.

²⁵ Entrevista a Lucio, Oaxaca de Juárez, 2016.

²⁶ Funcionarios públicos que pertenecen a la Dirección de Control de Comercio en Vía Pública del municipio de Oaxaca de Juárez.

²⁷ Entrevista al ex administrador de la Central de Abastos, Oaxaca de Juárez, 2018.

²⁸ Entrevista a Eva, Oaxaca de Juárez, 2016

²⁹ Entrevista al ex administrador de la Central de Abastos, Oaxaca de Juárez, 2018.

³⁰ El Capítulo III establece las siguientes facultades para la dirección de control de comercio en vía pública: identificar en el padrón a los vendedores existentes en zonas prohibidas, zonas restringidas y zonas permitidas, tratando de reducir en lo posible el número de éstos en zonas prohibidas.

³¹ La definición de estas zonas fue realizada con base al Reglamento General del Centro Histórico para la Protección del Patrimonio Cultural del municipio de Oaxaca de Juárez, y la Ley de Zonificación Comercial de la Ciudad de Oaxaca (1978).

³² Entrevista a Camilo, Oaxaca de Juárez, 2016.

³³ Entrevista al ex administrador de la Central de Abastos, Oaxaca de Juárez, 2018.

³⁴ Entrevista a Violeta, Oaxaca de Juárez, 2016.

³⁵ Entrevista a Eva, Oaxaca de Juárez, 2016.

³⁶ Entrevista a Eva, Oaxaca de Juárez, 2016.

Referencias bibliográficas

Aranda, Josefina (2016), *Estudio-diagnóstico sobre la situación de trabajo infantil de los niños, niñas y adolescentes del Estado de Oaxaca: el trabajo negado*, (mimeo.), Oaxaca.

Castañón Elena, (1994, "México y sus niños callejeros", *Los niños del otro México. Realidades, propuestas y retos. Tercer informe sobre los derechos del niño y la situación de la infancia en México*, Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani).

Jiménez, Manuel (2000), "Competencia social: intervención preventiva en la escuela", *Infancia y Sociedad*, Núm. 24, pp.21-48.

López, Mercado Alejandro, (2015), *Elementos para un diagnóstico actualizado del fenómeno de la migración del estado de Oaxaca*, México, Serie Estudios y Perspectivas, Sede Subregional de la Cepal en México.

Núñez Miranda Concepción, (1997), *Aves sin nido*, Instituto Oaxaqueño de la Cultura, Oaxaca.



Ruiz, Coronel Alí (2013), *La velocidad de la muerte. La intervención institucional con jóvenes en situación de calle como desaceleración de la entropía*. Tesis doctoral en Antropología, Universidad Nacional Autónoma de México.

Tilly Charles, (2000), *La desigualdad persistente*, Manantial, Argentina. Weber Max, [1922] (1964), *Economía y Sociedad*, FCE, México.

Documentos

Centro de Apoyo al Niño de la Calle de Oaxaca (Canica), (2016), Registro de espacios públicos en la Zona Metropolitana de Oaxaca, Canica, Oaxaca (mimeo).

Centro de Apoyo al Niño de la Calle de Oaxaca, (Canica), (2017), Estadística de la población beneficiaria, Canica, Oaxaca (mimeo).

Centro de Integración Juvenil A.C (CIJ), (2011), *Diagnóstico del Consumo de Drogas en el Área de Influencia del CIJ Oaxaca. Estudio Básico de Comunidad Objetivo*, Oaxaca de Juárez, CIJ.

Consejo Nacional de Población (Conapo), (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, Conapo. Disponible en <https://bit.ly/3INfHZO>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (2010) (2012) (2014a), *Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas*, México, Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (2014b), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval. Disponible en <https://bit.ly/3jZGuS8>

Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO), (2016), *Solicitud de información pública, folio: 00287816*, Oaxaca de Juárez.

Inegi, (2005-2016), (Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México, Inegi.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) (2015), México, Inegi.

Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHDF), (2016), *Diagnóstico y programa de derechos humanos de la Ciudad de México*. Tomo 5, Grupos de población, Ciudad de

México, PDHDF. Disponible en <http://www.pdh.cdmx.gob.mx/programa/tomo-5-grupos-de-poblacion>

Reglamento para el Control de Actividades Comerciales y de Servicios en Vía Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Disponible en <https://bit.ly/2ST3V3J>



UJVO (Universidad José Vasconcelos de Oaxaca) (2012), *Informe de Investigación. El trabajo Infantil en el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca*, Centro de Economía y Políticas Aplicadas, Municipio de Oaxaca de Juárez, Universidad José Vasconcelos de Oaxaca, DIF, Canica. Disponible en <https://bit.ly/2FugD5R>

Cibergrafía

Inegi (2016), <http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>, fecha de consulta: 16 de julio de 2016.

Coneval (2016) <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, fecha de consulta: 5 de junio de 2016. Coneval (2016) <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>, fecha de consulta: 5 de junio de 2016.

Entrevistas

Adultos: Francisco, Camilo, Violeta, Eva. Adolescentes: Lucio, Ricardo, Tania.

Niñas y niños: Emiliana, Ernesto, Rosa. Exadministrador de la Central de Abastos de Oaxaca.



Aspectos sobre a formação da sociedade, dos quilombos e as políticas públicas brasileiras nesta área.

Marli de Freitas Mendes¹

Danuta Estrufika Cantóia Luiz²

Resumo

A finalidade do trabalho é discutir a formação da sociedade brasileira, com ênfase na formação dos quilombos, e de como atualmente tem suas demandas sociais atendidas pelo estado brasileiro. A problemática de como os quilombolas tem acesso as políticas públicas, foi pensada metodologicamente por meio de pesquisa exploratória realizada no Banco de Dissertações e Teses – CAPES, no período entre 2012 e 2017. A discussão é traçada através de pesquisa webbibliográfica identificando elementos que respondem à problemática de pesquisa. O Brasil foi o país da América Latina que por aproximadamente 400 anos utilizou como mão de obra para o trabalho o negro escravizado. Consequente a esta relação de submissão, violência e anulação, a população negra por meio de sua organização e mobilização fugia para os quilombos. As fugas ocorriam principalmente devido as revoltas dos escravos pela violência cruel que sofriam e por serem moldados conforme as necessidades dos senhores de engenho. Atualmente a Fundação Cultural dos Palmares contabilizou no território brasileiro 3.054 comunidades quilombolas. Tendo em vista a quantidade de comunidades quilombolas e as demandas sociais apresentadas por estas, o estado brasileiro criou em 2004 o Programa Brasil Quilombola, o qual representou um marco para o atendimento desta população. Na discussão do acesso dos quilombolas às políticas públicas identifica-se alguns pontos chaves para se pensar políticas que atendam as características desta população. O principal deles é o território, a relevância de reconhecer as condições objetivas que vivem essa população abrange a análise sobre o ponto de vista de acesso aos direitos.

Palavras chave

Sociedade brasileira; Quilombolas; Políticas públicas.

Introdução

Realizar pesquisa sobre as comunidades quilombolas no Brasil é de extrema relevância, devido os aspectos históricos, a cultura e a contribuição desses grupos para a estruturação e construção do país. A partir, principalmente da trajetória histórica dessas comunidades, considera-se a mínima intervenção do Estado em proporcionar o acesso aos direitos, bem como a valorização cultural dessa população.



As comunidades quilombolas apresentam demandas sociais, econômicas e políticas específicas tendo em vista onde e como vivem. Desta forma a presente pesquisa expõe a estruturação histórica do Brasil, a formação dos quilombos e como as políticas públicas atualmente atendem as demandas dessa população no país.

Fundamentação do problema

O interesse pela pesquisa ocorreu a partir de acompanhamento das comunidades quilombolas no município de Ponta Grossa/Paraná durante os anos 2015 a 2018 devido as atividades do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA do município. A partir das abordagens das comunidades alguns aspectos referentes aos serviços públicos foram identificados, e informações das comunidades quilombolas que estes tinham dificuldade em ter acesso aos serviços públicos.

A construção do problema de pesquisa do presente trabalho foi realizada a partir de pesquisa exploratória nos seguintes sites: Banco de dissertações e teses da coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior – CAPES; Banco de dissertações e teses dos programas de pós graduação da Universidade Estadual de Ponta Grossa, especificamente: ciências sociais aplicadas, educação, geografia, história, jornalismo, estudos da linguagem; Instituto Brasileiro de Informação Ciência e Tecnologia – IBICT; Scientific Electronic Library Online – SCIELO. A pesquisa foi delimitada afim de identificar produções que se aproximassem a temática da pesquisa, bem como reforçar a relevância da mesma.

De acordo com Pescuma e Castilho (2003), a problematização é a formulação de um conjunto de perguntas que se pretende responder, e cujas respostas se mostrem novas e relevantes teórica e/ou socialmente. Sendo assim, enquanto problema de pesquisa tem-se de que forma ocorreu a estruturação da sociedade brasileira? Qual o papel do negro nesta trajetória? E devido o enfoque nas comunidades quilombolas, qual são as políticas públicas que hoje atendem esta população?

Metodologia

A coleta de dados se deu através do recurso de pesquisa webbibliográfica, utilizando como fontes: Banco de dissertações e teses da coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior – CAPES; Banco de dissertações e teses dos programas de pós graduação da Universidade Estadual de Ponta Grossa, especificamente: ciências



sociais aplicadas, educação, geografia, história, jornalismo, estudos da linguagem; Instituto Brasileiro de Informação Ciência e Tecnologia – IBICT; Scientific Electronic Library Online – SCIELO.

Os critérios utilizados para seleção do material a ser analisado, no Banco de dissertações e teses da CAPES, foi estipulado período temporal de cinco anos e selecionadas somente dissertações. O levantamento realizado nos programas de pós graduação da Universidade Estadual de Ponta Grossa, o mesmo critério da base anterior. Os artigos selecionados a partir das bases de dados IBICT e SCIELO, foram selecionados a partir de período temporal também de cinco anos.

Resultados e discussões

Aspectos sobre a formação da sociedade brasileira

A formação da sociedade brasileira iniciou-se com característica marcante, a qual foi eternizada, a colonização do Brasil o que acarretou aproximadamente 400 anos de escravidão. Com as chegadas dos portugueses, e conseqüentemente com a exploração do território, foi instituído o sistema de sesmarias. Este que tinha por finalidade a divisão das terras, e somente eram concedidas a partir de solicitação. Conforme Goiris (2013, p. 111), ‘as sesmarias era uma forma de disciplinar a ocupação das terras, somente a coroa portuguesa dispunha as terras e eram doadas para sesmeiros que se propusessem a fundar currais e criar gado’.

A partir desta concessão de terras iniciou-se a formação de uma sociedade essencialmente rural, latifundiária, a qual passou a ter relevante papel político e econômico na formação da sociedade brasileira. Como mão-de-obra utilizada nas grandes fazendas utilizava-se o escravo, este que chegava ao Brasil por meio do tráfico negreiro oriundo em sua maioria do continente africano. Segundo Fausto (2001, p.24), “ os cálculos sobre o número de pessoas transportadas como escravos variam muito. Estima-se que entre 1550 e 1855 entraram pelos portos brasileiros 4 milhões de escravos, na sua maioria jovens do sexo masculino”. A exploração da mão-de-obra africana não tinha como base a legalidade e o cuidado com o trabalhador, pelo contrário, foi um período marcado pela violência, exploração, e o trabalho exaustivo.

O sistema colonial estruturou uma sociedade baseada, principalmente com relação aos negros (as), em padrões de organização do sistema exploratório onde foram institucionalizados de acordo com Rêgo (2000), o clã patriarcal, o qual tinha plenos poderes soberanos perante aos escravizados. Nessas condições, Rêgo (2000, p. 71),



“ a grande exploração foi se constituindo no núcleo de irradiação das formas patriarcais de organização da sociedade.” Considerando a vida social construída dentro dessa lógica patriarcal, o grande proprietário se aristocratiza, constituindo uma classe à parte e privilegiada. “ E dessa forma personifica os elementos básicos da aristocratização, a riqueza, poder, autoridade e tradição.” (Rêgo, 2000, p. 72).

A condição de escravo delimitava qualquer outra função que estes quisessem assumir, estavam destinados a servir e obedecer aos seus senhores. Eram utilizados para os serviços braçais, as poucas mulheres negras trabalhavam como domésticas nas casas grandes, e caso não cumprissem sua função eram penalizados. Vivenciando tanta violência e brutalidade, alguns escravos suicidavam-se ou fugiam. As fugas de escravos geravam medo em seus proprietários, pois a sociedade escravocrata não funcionava e não lucrava sem a exploração da mão-de-obra escrava. As fugas dos escravos permitiram a organização destes em quilombos e/ou mocambos. De acordo com Moura (1993, p. 11), “ quilombo é toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles.”

A partir do período monárquico, o qual foi marcado por inúmeras revoltas ocorridas pelo Brasil, as linhas de frente de batalha eram todos de negros. A Guerra dos Cabanos foi um movimento essencialmente rural. Estavam envolvidos pequenos proprietários, trabalhadores do campo, índios, escravos e, no início, alguns senhores de engenho. De acordo com Fausto (2001, p. 88), “ a Guerra dos Cabanos antecipou o que seria a revolta sertaneja de Canudos, no início da República.” Os cabanos lutavam pela religião e pelo retorno do Imperador contra os chamados ‘carbonários jacobinos’, em uma referência crítica aos revolucionários franceses e à sociedades secretas liberais europeias do séc. XIX. (Fausto, 2001, p. 88).

A Revolta da Sabinada, deriva do principal líder Sabino Barroso. Conforme Fausto (2000, p. 90), a Bahia vinha sendo cenário de várias revoltas urbanas desde a independência, entre elas revoltas de escravos ou com sua participação. Especialmente esse movimento buscou um compromisso com relação aos escravos, dividindo-os entre nacionais e estrangeiros. Fausto (2001, p. 90), aponta que “ seriam libertados os crioulos que houvessem pegado em armas pela revolução; os demais continuariam escravizados.”

Ainda durante o segundo reinado do período monárquico, a utilização da mão-de-obra escrava permanecia. Os instrumentos básicos de trabalho nas lavouras, eram a enxada



e a foice, os escravos precisaram se ajustar as ferramentas tradicionais do trabalhador e as condições topográficas do Brasil. De acordo com Fausto (2001, p. 105), “o emprego do arado pelos fazendeiros de café só iria generalizar-se, por volta de 1870, nas zonas novas de São Paulo.” A crise do segundo reinado, desencadeou uma série de sintomas, com o início do período republicano, entre eles conflitos entre o governo imperial com o exército e a igreja. “Além disso, o encaminhamento do problema da escravidão provocou desgastes nas relações entre Estado e suas bases sociais de apoio.” (Fausto, 2001, p. 121). Outros aspectos relevantes deste momento de crise foram as transformações socioeconômicas ocorridas no regime monárquico, que deram origem a novos grupos sociais, e aos primeiros desejos de uma ideia de reforma.

O período republicano no Brasil foi marcado pela forte influência militar e pela promulgação da Constituição Federal de 1891, a partir da constituinte fixou-se o sistema de voto universal não considerando mais o aspecto econômico dos eleitores. Apesar da Constituição Federal de 1891 propuser uma igualdade jurídica formal, nota-se a exclusão de categorias não consideradas cidadãs. Dentre essas categorias, os negros (as) escravizados (as), ‘livres’ não foram referenciados em tais categorias. A constituição de 1891 enfatiza os direitos individuais e a organização política do país, principalmente como os cidadãos exerceriam seu direito ao voto no período eleitoral.

De acordo com Fausto (2001, p. 178), neste período os negros (as) continuaram a lutar por melhores condições de vida, continuando a resistir aos seus antigos senhores pela dominação da sua força de trabalho. Conforme Fausto (2001, p. 178), “os negros (as) não pouparam esforços para preservar suas práticas culturais, como capoeira e cultos de matriz africana – que para a República eram expressões de atraso e incivilidade.” Como exemplo da resistência dos negros, Fausto (2001, p. 178) cita a Revolta da Chibata, onde eram liderados por João Cândido, apelidado de o almirante negro, que tinha como principal bandeira o descontentamento com os castigos corporais sofridos pelos negros.

A partir da revolução de 1930 ocorreu uma divisão dentro do país onde, a elite regional defendia a constitucionalização do país, a partir dos princípios da democracia liberal. A bandeira da constitucionalização neste período mobilizou vários setores da sociedade, sendo no ano de 1934 foi promulgada no dia 16 de julho a Constituição Federal. Conforme Fausto (2001, p. 191), “importantes inovações foram previstas na Constituição Federal de 1934, estabeleceu a obrigatoriedade do voto e de seu caráter secreto, abrangendo ambos os sexos.” Principal representante deste momento histórico, presidente



Getúlio Vargas, foi caracterizado pelo discurso populista e ao mesmo tempo autoritário, o qual instituiu o Estado Novo após a promulgação da Constituição Federal de 1937.

Durante a trajetória do Estado Novo começou a ganhar destaque no Brasil a presença de um forte conservadorismo, principalmente na forma de conduzir o país. De acordo com Netto (2011, p. 110), “ o conservadorismo é a expressão da consciência da sociedade e que é manifestado a partir de valores que tem por fundamento as relações sociais determinadas”

No governo Getúlio Vargas, a participação dos negros foi enfatizada principalmente pela criação da Frente Negra Brasileira – FNB, esta tinha como principal objetivo incentivar a educação aos negros. De acordo com Pereira (2015, p. 40), “ outro fato marcante do período foram que os terreiros de candomblé e umbanda eram fechados, as rodas de capoeira e de samba eram proibidas e inúmeras manifestações de matriz africana que remetia ao negro eram reprimidas”

Durante o processo de transição do período getulista para um dos períodos mais marcantes da história do Brasil, o regime militar, travou-se uma guerra antipopulista, que conseqüentemente o governo Getúlio Vargas perdeu o apoio das forças armadas, ocorrendo conseqüentemente sua queda política.

Durante o período da década de 1950 à 1960, criaram-se mecanismos que viessem com objetivo de inserir o negro na sociedade, principalmente no que referia-se a igualdade étnica. De acordo com Pereira (2015, p.41), neste momento “ criou-se o Conselho Nacional das Mulheres Negras, considerando a vulnerabilidade da mulher negra e as desvantagens sociais sofridas principalmente pela falta de educação profissional” O Conselho Nacional das Mulheres Negras, tinha como objetivo principal integrar a mulher negra na vida social, através do incentivo cultural, econômico e social.

A partir do golpe de 1964 instaurou-se no país a ditadura militar. De acordo com Chauí (2000, p.41), a ditadura, desde o golpe de Estado de 1964, deu a si mesma três tarefas: a integração nacional (a consolidação da nação contra sua fragmentação e dispersão em interesses regionais), a segurança nacional (contra o inimigo interno e externo, isto é, a ação repressiva do Estado na luta de classes) e o desenvolvimento nacional (nos moldes das nações democráticas ocidentais cristãs, isto é, capitalistas). Como característica desta democracia restringida, o regime militar foi instituído por um forte caráter autoritário, impositivo e violento, o que foi materializado através dos atos institucionais.



Conforme Pereira (2015, p. 43), mesmo com “ o processo democrático a população negra não encontrava nos partidos políticos e nos políticos da época, entre 1945 – 1964, nenhum discurso de defesa da causa defendida pelas organizações negras” Porém cabe ressaltar a Lei nº 1.390, de 03 de julho de 1951, a qual dispõe sobre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. De acordo com Pereira (2015, p. 46), “ o crime de racismo por ser considerado como contravenção penal, significava que dificilmente alguém seria condenado pelo crime de racismo ou injúria racial.”

A característica construída no decorrer dos anos, e firmado durante o período de regime militar, do negro trabalhador assalariado, morador de periferia e um potencial ao mundo do crime firmou o racismo, a injúria e a desigualdade social. Pereira (2015, p. 51), enfatiza que

A bandidagem foi relacionada ao elemento afrodescendente, como se todo negro fosse bandido. Durante a ditadura militar, essa ideia percorria os quartéis da polícia militar e o imaginário do povo brasileiro, o morro e a periferia ficam como redutos de bandidos, e esses são quase todos negros, portanto, realizar a opressão contra essa parcela da população, para a sociedade, passa a significar a proliferação do crime.

A pesar de anos de ditadura, de uma realidade antidemocrática cultuada no Brasil, a reflexão é válida principalmente com relação ao período do regime militar, em que apesar da gestão administrativa e de organização do país, ocorreu uma expressiva mobilização social. As mobilizações sociais enfatizaram neste momento histórico a relevância da participação social na construção e na reforma necessária que o país necessitava neste momento. De acordo com Costa (2006, p. 144), “ o Brasil estava sugado pelo pagamento de juros da dívida externa e possuía uma sociedade sem projeto nacional definido e pactuado entre as diferentes classes e setores sociais, este foi o cenário da democratização brasileira.”

No momento de democratização brasileira a sociedade assinalava socorro. Até então os direitos instituídos, como de certa forma uma compensação, não representavam e não protegiam a maioria da população. O reflexo era, ou ainda permanece, de uma sociedade brasileira onde os representantes governavam para os seus interesses, trazendo as necessidades e interesses daqueles que os mantinham e os mantem no poder. Conforme Costa (2006, p. 142), “ o Estado precisava mudar, bem como a sociedade brasileira que não era considerada essencialmente democrática, pois o Estado refletia, e ainda reflete, as forças sociais que existem na sociedade”



A luta e a mobilização iam além de uma superação de um Estado ditador, mas sobretudo a luta pela realização de um Estado reformado que trouxesse a sociedade segurança, precisamente no campo dos direitos sociais. De acordo com Chauí e Nogueira (2007, p. 206), “ a destruição de uma ditadura, a rigor, só se completa quando se consegue dar início à edificação de um regime firmemente comprometido com a democracia, legitimado socialmente e sustentado por uma cultura pública revigorada” Contudo, os autores citados consideram que ocorreu uma mudança econômica no país, no entanto a sociedade brasileira não deixou sua principal característica de desigualdade, repleta de contrastes e diferenças, com elites precárias e donos do poder dando continuidade ao des-caso pelo povo e pela democracia.

O processo de redemocratização inclui a participação do Movimento Negro, o qual representou os negros no processo de mudança política. O Movimento Negro era formado por pessoas das mais diversas profissões intelectuais, operários, religiosos, estudantes. De acordo com Pereira (2015, p.53), o Movimento Negro atuou dentro do campo político, dentro dos partidos, dos sindicatos, das federações religiosas de matriz africana, na tentativa de pressionar os governos a dar ao país legislações que garantissem direitos aos negros e seus descendentes. Nesse momento as manifestações dos negros nas ruas tinham como finalidade iniciar o processo de valorização da história e cultura dos afrodescendentes no Brasil. Conforme Pereira (2015, p. 54), “ a pressão do Movimento Negro começa a ser realizada contra a imagem estereotipada do negro na televisão, nas revistas, nos livros didáticos.” Há uma discussão acirrada do Movimento Negro com relação a sua imagem perante a sociedade brasileira.

Esta reforma de Estado no Brasil, de acordo com Costa (2006, p. 166), nasceu em um contexto de contra reformas liberais, que, em sintonia com o que estava correndo na Inglaterra e nos Estados Unidos, pregava exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade. Contudo este Estado mínimo, principalmente na área social, acarretou o aumento da desigualdade social e da pobreza, não considerando o avanço social como prioridade, muito menos como uma prática de intervenção fundamental enquanto obrigação do Estado.

Formação dos quilombos e políticas públicas brasileiras

Aproximadamente 400 anos foram vivenciados de um regime escravocrata, onde a base era a exploração do escravo, sua submissão ao sistema e a violência como forma cruel



de penalidades. De acordo com Nabuco (2000, p. 75), a escravidão pode ser considerada uma catástrofe social, segundo o autor a ilegalidade da escravidão devido principalmente ao intenso tráfico negreiro caracterizou o período como uma moral monstruosa, devido ao Brasil reduzir os estrangeiros africanos em escravos, e consequentemente os filhos destes permanecerem a sofrer a mesma violência vivenciada por seus pais. As péssimas condições de tratamento iniciavam-se desde o momento de partida do continente africano à chegada ao Brasil, a angústia durante o trajeto e as longas horas de viagem traziam pensamentos de incertezas àqueles que seriam terrivelmente massacrados. Mattoso (2016, p. 127), considera que durante “os dias de cativo angustiante, o cativo fizesse amizade, mesmo que timidamente, com os companheiros de infortúnio.” A autora aponta ainda que essa amizade representava para o escravo um primeiro passo para uma forma de inserção social, mesmo que fosse fraca.

A partir do sistema escravocrata o negro, neste momento enquanto escravo, precisou ser aceito socialmente, era visto de forma diferente pelos homens livres, e dominados pelo homem branco, em contrapartida não era permitido que estes se expressassem de forma que fossem identificadas qualidades nestes sujeitos. A imposição de que o homem negro escravo eram física e intelectualmente inferiores, eram princípios desta sociedade. Este escravo chegado, era de certa forma acolhido pelos homens negros já residentes nas fazendas.

No entanto, com a dinâmica de exploração e violência os escravos buscavam alternativas para escaparem desse cotidiano, sendo o suicídio ou a fuga as quais acarretaram a formação dos quilombos. Essas fugas deram início, em meados do século XVI, aos chamados quilombos ou mocambos. De acordo com Moura (1993, p. 11), “quilombo é toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles.” O autor considera que os quilombos surgiram como sinal de protesto dos escravos às condições desumanas e alienadas a que estavam sujeitos. Para Mattoso (2016, p. 182), “os quilombos eram esconderijos de escravos fugidos organizados contra o poder branco.” O autor cita que os quilombos eram organizações pacíficas e que só utilizavam da violência quando eram atacados pela polícia ou exército. Os ataques geralmente ocorriam quando estes quilombos eram considerados sólidos, proporcionando para os seus integrantes itens para a sobrevivência e dessa maneira consequentemente fortalecidos. Para Moura (1993, p.14), “os quilombos não tinham um projeto de nova organização social, capaz de substituir o sistema escravocrata, mas tinham um grande potencial de dinamismo



capaz de desgastá-lo e criar elementos para crise em sua estrutura.” Contudo, a capacidade de organização dentro dos quilombos permitia ainda selecionar os membros, no entanto negros que cometiam conflitos, ou que eram considerados bandidos pela sociedade aproveitavam das localidades onde estavam os quilombos para utilizar de esconderijo.

A luta para permanência nos quilombos era diária, os escravos unindo-se desta forma iam contra um sistema repressor e violento, e muito mais forte política e economicamente, o qual estava perdendo com a existência dos quilombos a sua mão de obra. Conforme Gomes (2013, p.451), “ com dificuldade para destruir os quilombos, as autoridades chegaram a propor-lhes tratados de paz, que reconheciam a autonomia dos quilombolas em troca de lealdade à Coroa.” Era preciso encontrar alternativas para subsistência dos integrantes, bem como maneiras para resistir a invasões e resgates. A capacidade de organização causava a insegurança na sociedade regida pelo sistema escravocrata, devido os escravos que moravam nos quilombos em não depender dos senhores para as suas necessidades mais básicas. Entende-se que essa independência dos quilombolas proporcionou o empoderamento destes integrantes, considerando a autonomia em diversos setores de organização, além de considerarem humanamente capazes de desenvolver capacidades que até então era forçado a desacreditar pelas imposições senhorias. Ainda a insegurança percorria a sociedade, pois os quilombolas tinham forte influência sobre aqueles escravos que ainda permaneciam sob a submissão dos senhores. Importante citar a relevância do quilombo dos Palmares, e principalmente a relevância da repercussão do seu papel na história do Brasil. De acordo com Mattoso (2016, p. 184),

A história de Palmares é bem conhecida. Em 1630 a Holanda se estabelecia em Pernambuco. Os portugueses formaram um regimento negro comandado por Henrique Dias, que ajudou a combater o inimigo holandês. Todavia, como Calabar, outros negros se organizaram para combater seus antigos senhores e colaboraram com o inimigo, ao passo que outros simplesmente fugiram, suscitando a repressão tanto dos portugueses como dos holandeses. Abrigados na densa e impenetrável floresta de Palmares, onde os recursos naturais eram abundantes, os fugitivos estabeleceram a ‘república’ numa superfície de 60 léguas com várias cidades: Zumbi, Acotilene, Tabocas, Dambrabanga, Subupira, Osenga e a capital, Macaco, grande cidade com 1.500 casas.

Para Moura (1993, p. 39), “Palmares foi a maior manifestação de rebeldia contra o escravismo na América Latina.” O grande número de escravos foragidos para Palmares, de acordo com Moura (1993, p. 41), “ justifica-se devido o difícil acesso ao quilombo e



a abundância de madeiras, facilidade para adquirir água e caçar, e meios de defesa proporcionaram o aumento de novos membros.” Para Moura (1993, p. 42), “Palmares era montada em um binômio, território-população, e se dinamizava desta forma.”

“Os quilombos no Brasil não ameaçaram o sistema escravista, pois os quilombolas não necessariamente questionavam a existência da escravidão, uma vez que se internavam em matas distantes somente à procura de abrigo e proteção.” (GOMES, 2013, p. 460). A existência dos quilombos auxiliou na ampliação dos seus significados, considerando que até então eram seres considerados desumanizados. Através de sua organização foram considerados como pequenos camponeses pois comercializavam sua produção em comunidades vizinhas, além de sua luta representar a luta pelo acesso à terra e a permanência da sua cultura africana.

Atualmente no Brasil, conforme dados selecionados, a partir do site da Fundação Cultural dos Palmares³, a Portaria nº 34/2019, publicada no Diário Oficial da União em 18 de fevereiro de 2019 atualizou o número de comunidades quilombolas certificadas⁴. Ainda realizou-se consulta no site do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA⁵, constam 1.715 processos abertos aguardando o andamento para a titulação das terras.

A partir do mapeamento das comunidades quilombolas, as quais apresentam demandas sociais, econômicas e políticas específicas, o Brasil criou em 2004 o Programa Brasil Quilombola. Enquanto desdobramento do Programa Brasil Quilombola, a Agenda Social Quilombola instituída pela Decreto nº 6.261/2007, tem como parâmetros os eixos: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; direitos e cidadania. Esses eixos conduzem as ações propostas pelo PBQ coordenado pela Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR. Sendo a proposta de gestão do programa a descentralizada, a instrução é a formação de comitês gestores nos Estados brasileiros, e a partir dos seminários de ações integradas do programa os estados consolidarem seus planos.

O eixo infraestrutura e qualidade de vida prevê ações como: o saneamento para comunidades quilombolas, as obras são elaboradas a partir do PAC-FUNASA, e estas englobam a implantação e/ou ampliação dos sistemas de abastecimentos de água e esgotamento sanitário. Ainda foi previsto neste eixo a universalização do acesso à água para as comunidades quilombolas até o ano de 2014. O eixo dois abrange o programa água para todos; habitação rural; programa luz para todos; tarifa social. Para a participação



desses programas, as comunidades quilombolas além de certificadas, devem se cadastrar no Cadastro Único – CADÚNICO, o qual é condição principal para que a população tenha acesso aos programas sociais, e em especial as comunidades quilombolas devem ser incluídas nesse cadastro no item caracterização, especificamente no 3.05 e 3.06 como quilombolas para a participação em programas específicos.

O eixo três, desenvolvimento local e inclusão produtiva propõe como ações: Programa Aquisição de Alimentos – PAA Quilombola; Programa Cisternas; Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola; Selo Quilombos do Brasil; e Programa Brasil Local. Como critérios para participação desses programas, são solicitadas: declaração de aptidão do PRONAF-DAP, o qual é documento obrigatório para o acesso aos créditos disponíveis; famílias que estejam incluídas nos critérios do Programa Bolsa Família; o programa cisternas apresenta-se como exclusivo para atender as demandas das comunidades quilombolas do nordeste; e com relação ao Programa Brasil Local as prioridades são empreendimentos organizados por mulheres.

O eixo direitos e cidadania, prevê ações como: construção de escola quilombola – Escolas do Campo; Programa Nacional do Livro Didático – campo; Programa Dinheiro Direto na Escola – Campo; Procampo; Educação Quilombola; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Programa Nacional de acesso ao ensino técnico – PROANTEC; Programa Bolsa Família; Busca Ativa – Cadúnico; Programa Saúde da Família; Programa Saúde Bucal; Telecentros.BR; rádios comunitárias; documentação básica e registro civil.

A proposta do Programa Brasil Quilombola é de grande relevância, pois a partir da Agenda Social Quilombola e do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, o PBQ prevê ações a serem executadas pelo Estado Brasileiro afim de atender as demandas, principalmente sociais, oriundas das comunidades quilombolas.

Conclusão

A pesquisa possibilitou o aprofundamento no conteúdo com relação aos principais aspectos da formação da sociedade brasileira, bem como o entendimento da história da formação dos quilombos no Brasil. E a partir dessa construção histórica e da trajetória das comunidades quilombolas ressalta-se a importância da intervenção do estado em realizar o atendimento dessa população que apresenta-se em um quadro de vulnerabilidade no país.



A partir das propostas do Programa Brasil Quilombola entende-se que o estado brasileiro compreende a importância de viabilizar principalmente os direitos sociais e o acesso à terra para as comunidades quilombolas. No entanto os critérios estabelecidos para a participação dessa população no Programa Brasil Quilombola apresenta algumas limitações, sendo elas o processo de certificação destas. Ser uma comunidade quilombola certificada exige um trâmite extremamente burocrático, o qual deve passar pela Fundação Cultural dos Palmares e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. A solicitação do encaminhamento para dar entrada ao pedido de certificação exige documentos como atas, laudos e relatórios, os quais devem ser elaborados pelos representantes das comunidades quilombolas. Não foi possível desenvolver neste artigo o perfil das pessoas e famílias que residem nestas localidades, porém conforme outras pesquisas realizadas estas demonstram um quadro de baixa escolaridade, desemprego, e falta de acesso a serviços públicos básicos para a qualidade de vida da população.

A exigência da certificação e da auto declaração quilombola para o acesso, principalmente ao Programa Brasil Quilombola, podem demonstrar a compensação do acesso aos direitos vista pelo estado brasileiro como benefício devido a trajetória negra vivenciada no Brasil. Outro ponto a ser considerado, e que esse quadro demonstra, é de que as comunidades quilombolas tornam-se reféns de políticas públicas que atendam suas demandas sociais, e que sobretudo cheguem onde estão instaladas, considerando que em sua maioria estão localizadas em áreas rurais, possivelmente de difícil acesso.

Outro ponto de destaque é a atual conjuntura brasileira a partir da eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro. Durante⁶ o período eleitoral o atual presidente demonstrava um discurso preconceituoso, banalizava comunidades quilombolas, indígenas, negros entre outros grupos, o que acarretou já no início de sua gestão a desconstrução dos direitos sociais. Partindo dessa conjuntura e de como se apresenta a forma de gestão presidencial no Brasil, as comunidades quilombolas serão duramente afetadas sendo a falta de acesso a direitos, bem como um risco em perder suas terras sem as certificações, considerando o interesse de grandes fazendeiros em expandir suas propriedades.

Notas

¹ Assistente Social, Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. mahfmendes@yahoo.com.br



² Professora Associada no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Danutaluiz88@gmail.com

³ A Fundação Cultural dos Palmares, foi fundada com o intuito de preservação da cultura afro-brasileira. É o órgão competente pela certificação das comunidades quilombolas no Brasil. Consulta realizada no dia 25 de mar. de 2019. Disponível em < http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551>

⁴ O processo de certificação das comunidades quilombolas ocorre primeiramente, conforme a Portaria nº 98 de 26 de novembro de 2007 da Fundação Cultural dos Palmares., com o cadastro geral das comunidades. Este cadastro geral é elaborado a partir de sistema informatizado afim de registrar os dados das comunidades quilombolas. A partir desse cadastro inicial dá-se o prosseguimento para emissão de certidão de autodefinição como remanescentes de quilombos, para isso são necessários: apresentar ata de reunião de associação ou reunião realizada pela comunidade solicitante; ata de reunião de associação com pauta específica sobre o assunto autodefinição e lista de presença; documentos referentes a comunidade quilombola, sejam eles: fotos, trabalhos, reportagens sobre a comunidade; relato sobre a história da comunidade quilombola; e solicitação da emissão de certidão de autodefinição. Dados disponíveis em < <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf>>

⁵ A comunidade tendo recebido a certidão de autodefinição, é realizado o encaminhamento para a certificação ao órgão competente, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, para dar início ao processo é necessário que a comunidade ou qualquer instituição representante solicite a certificação. A partir disso serão realizadas reuniões com a comunidade quilombola e o grupo técnico interdisciplinar do INCRA informando como ocorrerão os procedimentos. Será elaborado a partir de visitas da equipe técnica interdisciplinar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, que ao ser finalizado será encaminhado ao Comitê de Decisão Regional para o recebimento da certificação de terras quilombolas. Dados disponíveis em < <file:///C:/Users/Marli/Documents/Modelos%20Personalizados%20do%20Ofice/MARLI/MESTRADO/QUILOMBOLAS/DISSERTAÇÃO/DISSERTAÇÃO/CAP%201/LEGISLAÇÃO/instrução%20normativa%20incra%202009.pdf>>

⁶ Consulta realizada no dia 27 de mar. de 2019. Disponível em <https://bit.ly/2T7rwhf>

⁷ Sobre a temática consultar: <https://exame.abril.com.br/brasil/raquel-denuncia-bolsonaro-por-quilombolas-nao-servem-nem-para-procriar/>



<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-defende-que-areas-quilombolas-possam-ser-vendidas-22859321>

https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/04/politica/1507147016_167469.html

<https://www.causaoperaria.org.br/negro-nao-serve-nem-para-procriar-com-bolsonaro-no-poder-e-preciso-reagir/>

<https://www.youtube.com/watch?v=EwmC4mjTCRE>

Referências

Chauí, Marilena. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo/SP: 2000.

Chauí, M.; Nogueira, M.A. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. Revista Lua Nova, São Paulo, v.71, p.173-228, 2007.

Costa, Lucia Cortes. Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ed. Cortez, São Paulo, 2006.

Fausto, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do estado, 2001.

Goiris, Fabio Aníbal Jara. Estado e Política: a história de Ponta Grossa – Paraná. Ponta Grossa, o autor; Gráfica Planeta, 2013.

Gomes, Flávio dos Santos. Quilombos. História da Cidadania. Ed. Contexto, São Paulo, p. 447 – 467, 2013.

Mattoso, Katia M. de Queirós. Ser escravo no Brasil: séculos XVI-XIX. Vozes. Petrópolis:RJ, 2016.

Moura, Clóvis. Quilombos: resistência e escravismo. Ática. São Paulo, 1993.

Nabuco, Joaquim. O abolicionismo. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 2000.

Netto, Leila Escorsim. O Conservadorismo Clássico: elementos de caracterização e crítica. Cortez. – São Paulo, 2011.

Pereira, Neuton Damásio. A trajetória histórica dos negros brasileiros: da escravidão a aplicação da lei 10.639 no espaço escolar. 2015,106 f. Especialização em Educação das Relações Étnico-Raciais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba,2015.

Pescuma,D. Castilho,A.P.F de. Projeto de Pesquisa: o que é? Como fazer? 8.ed. São Paulo: Olho D'Água, 2013. 21-37 p.



Judicialização de políticas públicas voltadas para população de rua no Brasil: Panorama atual e possibilidades¹.

Lívia Nascimento Vital

Resumo

Esse ensaio analisa o processo de judicialização dos direitos da pessoa e da população em situação de rua no Brasil, entendida como estratégia de efetivação dos direitos sociais desse segmento de pessoas, enquanto sujeitos de direitos. Parte-se do suposto que o controle judicial de políticas públicas aplicadas à população de rua no Brasil reproduz diferenciações estruturais e históricas subalternizantes desses sujeitos, tornando a aplicação da lei um elemento diferenciador da cidadania. Para sustentar empiricamente os supostos teórico-metodológicos levantados, realizou-se levantamento de decisões judiciais em sede de controle de políticas públicas, analisando as objeções frequentemente utilizadas pelo Poder Judiciário para obstar o controle e implementação das políticas públicas na forma de uma retórica judicial negativa de direitos sociais, mostrando a ambiguidade do Poder Judiciário entre instância garantidora de direitos sociais constitucionais ao mesmo tempo influenciada por uma percepção higienista desses sujeitos, como sujeitos de não-direito na *polis*.

Palavras chave

População em situação de rua; Direitos sociais; Cidadania; Judicialização de políticas públicas.

Introdução

O apelo à intervenção do Poder Judiciário através da judicialização de políticas públicas mostra-se, no contexto brasileiro, como um dos meios de efetivação de direitos sociais e, no que concerne a alguns tipos de políticas públicas, tem se mostrado veículo eficaz de pretensões em face do Estado. Nesse sentido, a dispensa de assistência farmacêutica, por exemplo, é política pública fortemente debatida no âmbito judicial, sendo a possibilidade do seu controle judicial tema pacificado nos tribunais superiores brasileiros, com jurisdição em todo território nacional, admitindo-se, inclusive, medidas de constrição patrimonial contra o Poder Público, estando o Poder Judiciário autorizado a bloquear verbas públicas para garantir a satisfação do direito (Supremo Tribunal Federal, 2010, p. 275-280).



A jurisprudência que vem tomando corpo no Brasil no controle de políticas públicas voltadas para a satisfação de direitos prestacionais de pessoas em situação de rua, contudo, está em rota de confronto, em seus fundamentos, com o teor dos argumentos que sustentam a possibilidade do controle de outras políticas públicas, que também concretizam direitos prestacionais, e que, igualmente, ensejam a tomada de decisões relativas à atividade tipicamente administrativa, afetando o orçamento público.

Essa ambiguidade de interpretação jurisprudencial induz a duas constatações: de um lado, um estado de omissão estatal na concretização de direitos fundamentais dos sujeitos em situação de rua, influenciada por uma inversão da função precípua da Justiça, na medida em que a não realização material desses direitos reforça uma trajetória histórica de exclusão social; de outro, revela uma práxis judicial seletiva, que administra e mantém as diferenciações subalternizantes, reforçando a oposição de duas categorias de brasileiros: os detentores de direitos e os que não fazem jus à concretização de direitos e que, normalmente, sujeitam-se apenas às prescrições punitivas do direito penal, a exemplo da população de rua. Essa seletividade do Poder Judiciário, ainda que envolva conflitos interpretativos nas instâncias de poder da própria Justiça, está influenciada por formas de representação social e política derivadas de uma cultura política patrimonial das elites em relação aos segmentos populares citadinos, mas fora da norma da moradia fixa, que se formou desde a ordem colonial.

Para efeitos da presente discussão, considera-se como “população de rua” a definição usada na norma instituidora da Política Nacional para a População em Situação de rua: conjunto de pessoas que não têm moradia e que pernoitam nas ruas, praças, calçadas, marquises, jardins, baixos de viadutos, terrenos baldios e áreas externas de imóveis, assim como aquelas que, sem moradia, pernoitam em albergues ou abrigos coletivos (Presidência da República, 2009).

Metodologicamente, a pesquisa moveu-se numa perspectiva interdisciplinar, associando elementos históricos, sociais, culturais e institucionais, marcadores de processos estruturais de exclusão e subalternidade como, mais especificamente, aqueles próprios à práxis jurídica, no sentido de desvelar óbices institucionais na efetivação dos direitos dos sujeitos incluídos na categoria “população de rua”.

Do ponto de vista técnico, da base de dados da pesquisa, o estudo sustentou-se em levantamento bibliográfico e documental. A revisão bibliográfica auxiliou a sistematizar



as principais abordagens e dimensões analíticas, utilizadas por autores contemporâneos no Brasil, e também referências da literatura clássica. O levantamento jurídico documental constitui a base central da pesquisa, e considera discursos e interpretações de documentos judiciais, tais como sentenças, acórdãos e demais tipos de decisões, que podem trazer evidências sobre a atuação da Justiça em relação à população de rua.

A coleta documental ocorreu através da rede mundial de computadores - *internet*, em sítios eletrônicos de Tribunais de Justiça Estaduais e Federais, do Supremo Tribunal Federal e em um veículo especializado em conteúdo jurídico, que disponibiliza pesquisa concentrada de jurisprudência de todos os tribunais brasileiros. A reunião dos documentos e seleção das decisões mais representativas ocorreu no período de 02 (dois) anos, compreendido entre maio de 2017 e maio de 2019, abrangendo decisões publicadas entre os anos de 2012 e 2019.

Na seleção de decisões analisadas, se buscou diversificar os procedimentos, de modo a contemplar diversos tipos de ações judiciais, tendo sido analisadas 14 (quatorze) decisões em ações de natureza coletiva, e 17 (dezessete) decisões em ações de cunho individual. Dentre as ações coletivas, 12 (doze) decisões estavam no bojo de ações civis públicas, uma em mandado de segurança coletivo e uma em sede de medida cautelar inominada. No conjunto das ações individuais, 16 (dezesseis) decisões foram extraídas de ações ordinárias e apenas uma de mandado de segurança individual.

O Poder Judiciário na Garantia da Proteção Social Pública à População em Situação de Rua: Uma Judicialização “Negativa”

O posicionamento da pessoa em situação de rua num *locus* inferior de uma cidadania cindida é resultado de um processo de “desfiliação”² dessas pessoas. Ivo (2010, p.17) reconhece que a percepção histórica das pessoas em situação de pobreza extrema segue diversas perspectivas: desde a construção ideológica das chamadas “classes perigosas”, uma visão repressiva de manutenção da ordem, perpassando pela representação equivocada de “preguiçosos” ou “ociosos”, que dependem da coletividade, até aqueles excluídos das regras de convívio. Analisando a noção de pobreza como uma construção social, retoma duas categorias da ação prática e pública utilizadas nos Estados Unidos (EUA) e na França, respectivamente, as noções de “excluídos” (França) e a de *underclass* (Estados Unidos), de forma a caracterizar como as categorias da prática



(ações oficiais e institucionais) inscrevem-se e definem-se distintamente segundo contextos socioculturais e políticos diferentes, de acordo com a herança cultural e paradigmas epistemológicos distintos, na França e nos EUA, e como, essas noções, por sua vez, são vetores da ação pública na prática (Ivo, 2008). A partir dessa contribuição é possível compreender que a ação pública se mostra decisiva na constituição do fenômeno da “população de rua”.

Em análise do contexto nacional, Souza, a seu turno, (2018, p. 29) delimita o que entende ser a “ralé brasileira” e a diferencia da noção marxiana de lumpen-proletariado, pois o “lumpenproletariado podia funcionar como ‘exército de reserva’, podendo ser empregado em épocas de crescimento econômico, ao lado da força de trabalho ativa”, ao passo que a “ralé estrutural brasileira” não encontra lugar no setor produtivo, já que não possui conhecimento técnico e “capital cultural” adequados, servindo apenas enquanto “mero ‘corpo’, ou seja, como mero dispêndio de energia muscular”, sendo explorada pela classe média e alta “como ‘corpo’ vendido a baixo preço”.

Simmel (2014) em texto clássico sobre “os pobres” os define e qualifica como aqueles sujeitos que dependem da coletividade, de modo que não se pode definir a pobreza em si mesma como um estado quantitativo, mas apenas em função da reação social que surge de uma situação específica. Para Simmel (2014, p. 79), o pobre encarna uma dualidade de posições porque ao mesmo tempo em que está fora do grupo por ser mero objeto das medidas coletivas a ele direcionadas, expressa uma forma particular de “estar-dentro” (participar da estrutura social). O pobre, enquanto membro de uma coletividade participa do seu funcionamento como dependente, é “parte-sujeito” por suas próprias ações e circunstâncias, que estão na base de suas relações⁸.

Assim, a pobreza não está reduzida à insuficiência econômica e material de uma determinada pessoa ou população, mas a tal circunstância soma-se um certo parâmetro de avaliação social, tendo, como argumenta Telles (*apud* Vieira, 1994, p. 18-19), “seu lugar social demarcado, sendo estigmatizada pela sociedade como um todo e pela classe trabalhadora em particular”. Encarnando o oposto da virtude construída pela ética do trabalho, dominante numa sociedade que obedece à lógica própria do sistema capitalista, a pessoa em situação de rua representa a delinquência e a marginalidade em contraposição ao trabalhador honesto e ao chefe de família responsável (Telles *apud* Vieira, 1994, p. 18-19) e, de, tal modo espoliada da sua dignidade social e do seu valor moral, não se afigura como beneficiária ideal de decisões de concretização de direitos sociais



e realização de políticas públicas. Seu espaço de participação no palco do Poder Judiciário está prioritariamente no direito penal.

A mobilização dessas contribuições permite reunir insumos para a compreensão do complexo fenômeno estrutural da “população de rua” e a construção teórica dessa investigação referida especificamente à limitação e restrições da cobertura jurídica dos direitos desse contingente populacional.

Pois bem, um dos encaminhamentos institucionais³, relativo à garantia e proteção da pessoa em situação de rua diz respeito à prerrogativa e ações do Poder Judiciário em ações judiciais voltadas para a concretização de direitos básicos, agir que pressupõe, na sistemática brasileira, a positivação de direitos sociais (inscrição expressa em normas jurídicas) e a ascensão institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública, assim como dos movimentos sociais.

O fortalecimento desses atores após a promulgação da Constituição Federal de 1988 conduziu ao debate público e ao controle jurisdicional de algumas políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza, e direcionadas ao atendimento da população de rua. Na arena judicial, esses embates surgem no início da década de 1990 a partir de ações judiciais promovidas pelos Ministérios Públicos de São Paulo e Rio de Janeiro, ações que, após mais de uma década de tramitação, culminaram com a procedência dos pleitos formulados, desaguando, entretanto, na inutilidade do provimento final para as pessoas que se encontravam em situação de rua no momento do ajuizamento das ações (Miranda, 2014).

O Supremo Tribunal Federal, última instância do Poder Judiciário brasileiro e a quem cabe, por mandamento constitucional, precipuamente, a guarda da Constituição, já afirmou que é possível a realização, pelo Poder Judiciário, de políticas públicas indispensáveis à garantia de direitos constitucionais “relevantes”⁴. No entanto, apesar do referido reconhecimento institucional, no sentido de garantir a execução de políticas públicas visando à efetivação de um núcleo mínimo de direitos à pessoa em situação de rua, o Poder Judiciário, por meio de juízes e colegiados de magistrados em segundo grau de jurisdição, continua a negar direitos no controle judicial de tais políticas. De forma sistemática, a magistratura brasileira vem adotando entendimento diverso do quanto já decidido pelo Supremo Tribunal Federal – ainda que em decisão com efeito *inter partes* -, gerando, enquanto efeito prático de seus julgamentos, a negação de direitos mínimos,



garantidores da manutenção da vida da pessoa na rua. Essa constatação constitui-se a base que sustenta as indagações da pesquisa.

Essa divergência sinaliza para uma forte “coesão do *habitus*” dos intérpretes nas instâncias inferiores – intérpretes esses que detêm parte considerável do monopólio da interpretação jurídica -, revelando-se como dimensão importante a ser pesquisada, já que, segundo Bourdieu (2003), as divergências entre os “[...] ‘intérpretes autorizados’ são, necessariamente, limitadas e a coexistência de uma pluralidade de normas jurídicas concorrentes está excluída por definição da ordem jurídica” (p. 213 e 214). Segundo Bourdieu (2003), o campo jurídico, em tempos de normalidade, [...] tende a funcionar como um aparelho na medida em que a coesão dos *habitus* espontaneamente orquestrado dos intérpretes é aumentada pela disciplina de um corpo hierarquizado o qual põe em prática procedimentos codificados de resolução de conflitos entre os profissionais da resolução regulada dos conflitos (p. 214). A ausência de coesão entre a instância máxima e as inferiores pode apontar para um estado de exceção à normalidade, especialmente em tempos de fortalecimento do sistema de precedentes judiciais vinculativos no Brasil.

A compreensão de tal fenômeno supõe enfrentar questões socioculturais, não propriamente jurídicas, que dizem respeito às representações das elites da sociedade brasileira em relação às pessoas em situação de rua, e como as práticas jurídicas são influenciadas por divisões morais e culturais relativas à esse segmento, reproduzindo uma situação de subcidadania pela (des)aplicação da lei.

O campo jurídico integra a sociedade, juntamente com diversos outros campos, como a moral, a religião etc., e os argumentos que dão sustentação à forte rejeição do Poder Judiciário na admissão do controle de políticas públicas voltadas à população de rua resultam de práticas e ideologias inscritas em princípios e direitos de um Estado patrimonialista, que apartou esses sujeitos da “normalidade” da vida social. O estigma carregado pela população de rua já se constitui uma dimensão *ex ante* que condiciona a posição e a percepção que a sociedade faz dessas pessoas, antes mesmo de se levantarem como obstáculos os intrincados e elaborados argumentos jurídicos. Assumimos, como premissa, que as práticas governamentais, dirigidas para esse grupo, também estão assentadas em moralidades e subjetividades daqueles que as estão produzindo cotidianamente (Schuch, 2015).



Esse pressuposto desdobra-se, analiticamente, em dois níveis: o primeiro observa que a desigualdade estrutural, expressa na distância social entre os aplicadores do direito e o destinatário (indivíduo ou grupo de indivíduos) da decisão, no caso em análise, os indivíduos em situação de rua, demonstra a ausência de empatia dos primeiros. O segundo nível considera que as instituições brasileiras – e dentre elas, as instituições jurídicas - moldaram-se numa lógica que não considera “as características de uma classe social específica e esquecida, enquanto classe, a ralé estrutural” (Coutinho, 2018, p. 359), na qual podemos situar a pessoa em situação de rua. A representação social vigente, em relação à pessoa em situação de rua, contém uma ambiguidade: ela é invisível e, ao mesmo tempo, a sua presença é desconcertante e ameaçadora⁵, influenciando a postura do Poder Judiciário brasileiro em relação a esses cidadãos, caracterizada por uma negativa de garantia dos seus direitos.

No que concerne à aplicação da lei e as decisões judiciais que envolvem políticas sociais públicas voltadas à “pessoa em situação de rua”, afigura-se pertinente a distinção realizada por Matta (1997, p. 235) entre indivíduo e pessoa, básica para este autor na compreensão da sociedade brasileira. Essas categorias, indivíduos e pessoas, permitem a identificação de um social dual. O sistema de pessoas, segundo Matta (1997, p. 233-234), dado estrutural da nossa sociedade, funda um mundo altamente hierarquizado, pois esse mundo pertence às superpessoas. O grupo superior engloba os inferiores (indivíduos), falando em nome desses inferiores estruturais, sempre denominados de “povo”, cuja vontade – que ninguém precisa conhecer – é a vontade abrangente das pessoas que falam por ele.

A vertente individualizante está presente também no aparato legal, pois leis foram feitas para indivíduos. Segundo sustenta Matta (1997, p. 135),

[...] o universo dos indivíduos é constituído daquele plano da impessoalidade das leis, decretos e regulamentos na sua aplicação e operação prática. É também o universo dos serviços mais automatizados do estado, sempre gratuitos, sobretudo no que diz respeito à saúde e à educação.

O ditado brasileiro “aos indivíduos, a lei; às pessoas, tudo!” significa que quem está inserido em redes importantes de dependência pessoal, será satisfeito nos seus interesses; e quem está isolado e sem mediações pessoais, a aplicação das leis impessoais será a via única. A partir da análise sobre a natureza das relações personalistas, feita por Matta (1997), é possível diferenciar os vínculos tradicionais num sistema de dar,



receber e retribuir⁶, que envolve relações hierarquizadas, afetivas e de clientela, dos vínculos formais processado pelo sistema jurídico e pelas leis na sociedade moderna.

Holston (2013, p. 23) formula uma noção de “cidadania diferenciada”, pela qual a “cidadania é uma medida de diferença e uma forma de distanciar as pessoas umas das outras”, não se baseando na equiparação de tipos de cidadãos, mas justamente na sua diferenciação. Essa cidadania considera que os outros merecem a lei – não no sentido de direito, mas lei como desvantagem e humilhação, “uma noção expressa com perfeição na máxima brasileira que diz: ‘para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei’”.

O Brasil se configura num caso paradigmático de um tipo de cidadania comum e já experimentada por outras nações: aquela que administra as diferenças sociais, legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade. A cidadania no Brasil se caracteriza pela permanência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas (Holston, 2013, p. 22). Assim é que, para Holston (2013), “não se trata de inoperância da lei (*unrule of law*), como um estudo caracterizou o direito no Brasil. Ao contrário, é um governo extremamente eficaz e persistente da lei. Mas essa lei tem pouco a ver com justiça, e obedecê-la reduz as pessoas a uma categoria inferior (p. 24).

É no manejo e fluidez das mediações da cidadania brasileira em termos de “pessoas” e de “indivíduos” que se observa a corrente jurisprudencial que refuta a controlabilidade das políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua: sem mediações pessoais, resta a esses *indivíduos* a simples aplicação da “letra fria”⁷ da lei. Quando os tribunais pátrios decidem conceder tratamento diametralmente oposto ao que vem se consolidando em matéria de intervenção jurisdicional em políticas públicas a políticas voltadas à pessoa em situação de rua - negando a possibilidade de intervenção jurisdicional para efetivação de direitos básicos dessa população –, acaba por descortinar a existência de uma ruptura na cidadania brasileira, destacando o papel do Poder Judiciário como garantidor do *status quo*, perpetuando tal distinção por meio da aplicação da lei, afinal, as cidadanias (diferenciadas) expressam meios pelos quais os Estados reconhecem e administram algumas diferenças como sistematicamente proeminentes, ao legitimá-las ou igualá-las para propósitos distintos (Holston, 2013, p. 28).

Essa constatação evidencia uma cisão que transporta para a arena judicial uma discriminação institucional, em relação à cidadania brasileira, que opõe duas categorias de pessoas, por meio da atuação de um Poder Judiciário que aplica a lei de modo a administrar e manter as diferenciações subalternizantes, ou seja, a aplicação da lei torna-se



elemento diferenciador da cidadania (O'Donnel, 2000, p. 345-346). Apesar dos esforços para fazer adentrar nos fóruns judiciais a questão referente à concretização dos direitos dessa população, na arena judicial erguem-se novos obstáculos, com a construção de argumentos jurídicos desfavoráveis. Os argumentos e teses, sobre os quais se funda a denegação do controle judicial das políticas públicas dirigidas a pessoas em situação de rua, permitem visualizar a conformação de uma cidadania diferenciada pela seletividade na aplicação da lei.

Objecções Jurídicas Frequentes: Análise dos Casos Concretos

O levantamento realizado identificou quatro objeções mais frequentes ao controle judicial de políticas públicas direcionadas à pessoa em situação de rua: a teoria da separação dos poderes, o argumento da reserva do possível, a programaticidade do direito à moradia e a violação ao princípio da isonomia.

O princípio da separação dos poderes é o argumento mais recorrente nas decisões pesquisadas, tendo 10 (dez) delas citado expressamente na sua fundamentação que o controle judicial de políticas públicas fere o princípio da separação dos poderes. Outras 05 (cinco) fazem referência expressa à mesma tese, mas em sentido oposto, argumentando que o controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua não ofende o princípio em comento, evidenciando a centralidade do argumento. A separação dos poderes se assenta na independência e harmonia entre os órgãos do Poder político, encerrando uma fórmula de *checks and balances* pela qual os poderes se limitam reciprocamente (Cunha, p. 909) e, numa perspectiva positiva, segundo Ackerman (2000, p. 639-640), impactará no ideal democrático, sob o aspecto de um “autogoverno popular”; na proteção dos direitos fundamentais; e numa maior especialização das competências estatais. Liberal (2018), ao tratar da objeção em comento, afirma que

Não há qualquer razão, muito menos jurídica, para que a ação ou omissão estatal relativa às políticas públicas fiquem imunes ao controle jurisdicional. Ao contrário, o nosso sistema constitucional autoriza e exige tal intervenção judicial, em abono mesmo à tripartição dos Poderes, cujo pressuposto é o constante e recíproco controle exercido entre eles.

Em última análise, não admitir a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas é conspirar contra a teoria da separação dos poderes, que foi engrenada exatamente para impor limites ao poder e impedir a sua concentração, de modo a obstar abusos, desmandos e tirania. É deixar ao alvedrio exclusivo dos Poderes Legislativo e Executivo a concretização dos valores constitucionais.[...]



Em síntese, a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas políticas públicas decorre diretamente do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, explicitamente proclamado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que tem por fundamentos os princípios da legalidade e da separação dos poderes, com igual assento constitucional (p. 81-84).

No tocante à reserva do possível, Liberal (2018, p. 100-103) afirma, com base em dois argumentos de índole processual, que tal objeção não deve prosperar porque a) recai sobre o Estado o ônus da prova da impossibilidade material de adimplir com a obrigação e b) a comprovação da insuficiência financeira estatal ou falta de previsão orçamentária não conduz à improcedência do pedido, gerando reflexos apenas, e se for o caso, na fase executiva ou de cumprimento de sentença. Nesse sentido Dimoulis e Martins (2014) afirmam que, no contexto brasileiro, o argumento da reserva do possível interessa juridicamente, apenas, no momento da execução judicial de condenações à prestação, pelo Estado, de um direito social, e que sua utilização aponta para um “problema de tratamento desigual de titulares de direitos fundamentais, e não uma justificativa da reserva do possível como forma de relativizar a aplicação imediata dos direitos sociais” (Dimoulis, D, Martis, L, 2014, p. 101).

Quando a programaticidade dos direitos sociais é oposto nas decisões pesquisadas, a ideia veiculada é a de que o direito social pleiteado (e anunciado pela normativa constitucional) somente poderá ser usufruído quando o Estado, progressivamente, passar a oferecê-lo à generalidade das pessoas, ou seja, o titular do direito deverá aguardar a sua implementação progressiva pelo Poder Público. Tratando-se de direito integrante do núcleo mínimo essencial à manutenção da vida humana, o argumento não se sustenta, e nesse particular aplicam-se as análises de Dimoulis e Martins (2014) a respeito da eficácia imediata dos direitos fundamentais.

O princípio da isonomia foi o argumento que fundamenta a razão de decidir expressamente mencionada em quatro decisões analisadas, tendo sido ventilada em outras decisões de forma periférica. Esse argumento foi utilizado apenas em ações de natureza individual, ou seja, nas quais o sujeito ativo, autor da ação, requerer a concessão de um direito seu, embora esse mesmo direito seja atribuível aos demais cidadãos brasileiros (direito à moradia). A concretização de um direito conferido abstratamente à generalidade das pessoas não redundará em personalismos/subjetivismo porque a previsão de direitos fundamentais não é mero conselho, mas mandamento a ser cumprido pelo Po-



der Público: caberá o Legislativo dar os contornos normativos das políticas de atendimento ao direito, ao Executivo realizar as atividades materiais aptas a “fazer acontecer” o direito concretamente e ao Poder Judiciário está afeto o controle nos casos de omissão ou atuação ineficaz. Assim afirma Liberal (2018)

A realização do direito individual, no âmbito administrativo ou jurisdicional, não dá margem ao subjetivismo ou capricho, não concede privilégio a quem quer que seja, porque assegurado em lei; igualmente não prejudica outrem ou a coletividade, que poderá, caso assim entenda oportuno, também exercer o seu direito perante a administração pública ou em juízo (p. 96).

As objeções construídas pela jurisprudência brasileira revelam, portanto, uma contradição entre a pretensão normativa dos direitos sociais e o fracasso do Estado brasileiro na qualidade de provedor de serviços públicos essenciais à efetivação de tais direitos, garantidores de padrões mínimos de existência, bem como sinalizam para a seleção de argumentos específicos reorganizados retoricamente para patrocinar interesses específicos. O fio condutor dessa tensão está na forma de distribuição de justiça para os pobres através do sistema judicial

Considerações finais

O pano de fundo para a discussão e análise empreendidas é a distribuição de justiça entre os cidadãos brasileiros (ricos/pobres, pessoas/cidadãos, excluídos/inclusos, proprietários/não-proprietários), analisado pelo controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua, buscando explorar o caráter simbólico e cultural inscrito na retórica argumentativa de oposição aos pleitos nas decisões judiciais analisadas.

A Constituição Federal de 1988 alçou o homem à condição de fim e posicionou o Estado como instrumento, para garantir o bem-estar daqueles que estão submetidos ao seu império. Nesse contexto, o Poder Judiciário brasileiro, enquanto órgão estatal que exerce predominantemente a função de decidir sobre os conflitos de interesses que lhes são apresentados, depara-se, cotidianamente, com variadas questões representativas das mazelas que esgarçam e rompem o tecido social.

A constatação da existência de provocações ao Poder Judiciário, com a propositura de demandas judiciais que buscam a concretização de direitos da pessoa em situação de rua, revela a ausência ou ineficiência da ação do Estado brasileiro nesse campo e as decisões judiciais, que, supostamente, conduziram à pacificação social, desnudam a



existência de uma cidadania brasileira diferenciada, para a qual o acesso a direitos está interditados para determinadas pessoas, como as em situação de rua. A retórica judicial descompassada de importantes marcos teóricos promotores dos direitos fundamentais reforça a ruptura histórica na cidadania brasileira, demonstrada por meio do não reconhecimento de direitos sociais à pessoa em situação de rua.

Notas

¹ O presente ensaio resultou de pesquisa elaborada para a confecção de dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, tendo como orientadora a Profa. Dra. Anete Brito Leal Ivo.

² Na presente análise, a noção de desfiliação corresponde ao processo de ruptura e vulnerabilidade dos vínculos relacionais da pessoa nas diversas esferas de sociabilidade, como trabalho e família, conforme formulado por Castel (1998).

³ No contexto atual brasileiro, o encaminhamento institucional da questão da pessoa em situação de rua inicia-se com a inscrição dessas pessoas na rede oficial de prestação pública da assistência no chamado “Cadastro Único”, que as formaliza enquanto demandantes de benefícios e programas sociais públicos e, posteriormente, com o seu acompanhamento sob a responsabilidade e competência da unidade de Proteção Social Especial, localizada no âmbito municipal.

⁴ Referimo-nos ao quanto declarado do agravo regimental em recurso extraordinário n. 634643, assim ementado: Recurso Extraordinário. Ação Civil Pública. Abrigos para moradores de rua. Reexame de fatos e provas. Súmula 279 do stf. ofensa ao princípio da separação dos poderes. inexistência. agravo regimental desprovido. [...] Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais. Precedentes. Agravo regimental desprovido. (Supremo Tribunal Federal, 2012).

⁵ Nesse sentido, as imagens veiculadas pelos meios de comunicação sobre a população de rua contêm simultaneamente a visibilidade do fenômeno e a sua invisibilidade, forjando interpretações do mundo sem compreender as forças sociais que constroem os fenômenos (Porfírio, 2014, p. 64). Constituem-se uma espetacularização do fenômeno que ignora os cursos da vida, ao mesmo tempo em que erguem narrativas que colaboram para a manutenção de vulnerabilidade extremada dos laços sociais desses sujeitos.

⁶ Dinâmica das relações interpessoais de Marcel Mauss na teoria da dádiva.

⁷ O termo “letra fria da lei” é comumente utilizado na área jurídica para designar a aplicação ao caso concreto de uma regra jurídica por meio de simples subsunção normativa



ao fato, sem a utilização de outros recursos hermenêuticos, quando seria possível alcançar decisões distintas.

⁸ Ivo (2008, p. 73) explica que Simmel parte do princípio da caridade cristã (a dádiva) para identificar as tensões e paradoxos, implícitos nas distintas regulações da pobreza pela assistência, aquelas próprias à caridade cristã e a sua inscrição sob a tutela do estado no âmbito da cidadania e de acesso aos direitos.

Referências Bibliográficas

Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. *Harvard Law Review*, Cambridge: Harvard, v. 113, n. 3, p. 633-720, jan. 2000. Recuperado de <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/The-New-Separation-of-Powers.pdf>.

Bourdieu, P. (2003). *O poder simbólico*. (6ª edição). Rio de Janeiro, Brasil: Bertrand Brasil, 2003.

Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis, Brasil: Vozes.

Cunha, D. (2017). *Curso de Direito Constitucional*. (11ª edição). Salvador, Brasil: Editora JusPODIVM.

Coutinho, P. (2018). *A má-fé da Justiça*. In J. Souza, *A ralé brasileira: quem é e como vive*. (3ª edição). São Paulo, Brasil: Contracorrente.

Dimoulis, D. & Martins, L. (2014). *Teoria geral dos direitos fundamentais*. (5ª edição). São Paulo, Brasil: Atlas.

Ivo, A. B. L (2010). *Questão social e questão urbana: laços imperfeitos*. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 58, p.17-33, abril 2010. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100002&lng=en&nrm=isso

_____ (2008). *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo, Brasil: Anablume.

Liberal, J.R. (2018). *Intervenção jurisdicional nas políticas públicas*. Salvador, Brasil: Editora JusPodivm.

Matta, R. (1997). *Carnavais, Malandros e heróis*. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. Rocco.

Mauss, M. (1974). *Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas*. *Sociologia e Antropologia*. v. II. São Paulo, Brasil: Edusp [1923-24].

Miranda, Fabiana Almeida. (2014). *Direito à saúde da população em situação de rua* (dissertação de mestrado). Universidade Católica do Salvador, Salvador, Brasil.



O'Donnel, G. (2000). Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina: uma conclusão parcial. In J. MÉNDEZ, G. O'Donnel & P.S. Pinheiro (Orgs.), *Democracia, violência e injustiça. O Não-Estado de direito no Brasil* (345-346). São Paulo, Brasil: Paz e Terra

Porfírio, Mariléa (2014). *População em situação de rua e direitos humanos na cidade do Rio de Janeiro: a invisibilidade no olhar dos meios de comunicação* (tese de doutoramento). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Recuperado de <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3604>.

Projeto Axé (2017). *Cartografias dos Desejos e Direitos: Mapeamento e Contagem da População em Situação de Rua na Cidade Salvador, Bahia, Brasil*. Salvador, Brasil.

Presidência da República do Brasil (2009). Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009: Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 24 de dezembro de 2009, n. 246. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm

Supremo Tribunal Federal (2012). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 634643 RJ*. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator: Min. Joaquim Barbosa. *Diário de Justiça Eletrônico* de 13 de agosto de 2012, n. 158. Recuperado de <http://portal.stf.jus.br/>

_____ (2010). *Recurso extraordinário n. 607582*. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Marina Carolina Morais Paz. Relator(a): Min. Ellen Gracie. *Diário de Justiça Eletrônico* de 14 de setembro de 2010, n. 171. Recuperado de <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3819070>

Schuch, P. (2015). A legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil. In Fonseca, C.; Machado, H. (Orgs.). *Ciência, identificação e tecnologias de governo*. Porto Alegre, Brasil: Editora da UFRGS/Cegov, 2015. p. 121-145.

Simmel, G. (2014). *El pobre*. Versión de Javier Eraso Ceballos. Madrid, Espanha: Ediciones sequitur.

Souza, J. (2018). *A ralé brasileira: quem é e como vive*. (3ª edição). São Paulo, Brasil: Contracorrente.

Vieira, M. A., Bezerra, E. M., Rosa, C. (1994). *População de Rua, quem é, como vive, como é vista*. (2ª Edição). São Paulo, Brasil: Editora Hucitec.



Contextualização e dimensões qualificadoras dos programas de transferência de renda na América Latina

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa¹

Resumo

O artigo trata da contextualização e das dimensões que qualificam os Programas de Transferência de Renda (PTRC) na América Latina com suporte em pesquisa comparada realizada em três países: Brasil (Bolsa Família), Uruguai (Nuevo Regimen de Asignaciones Familiares), Argentina (Asignación Universal por Hijo). Parte dos seguintes pressupostos. O primeiro é que o modo de produção capitalista se caracteriza pela concentração da riqueza coletivamente produzida e pela consequente geração de desigualdade e pobreza, entre povos e nações, o que, respeitando-se as conjunturas específicas e as particularidades nacionais, se reflete no desenho das políticas governamentais, sendo que a proteção social expressa modos de vivência e de sociabilidade compatíveis com momentos históricos específicos. O segundo é que para garantir as virtudes atribuídas aos PTRC como parte de um modelo social inclusivo se precisaria garantir a efetivação dos atributos agregados nas condicionalidades neles definidas, entre os quais, criar condições para elevar os patamares educacionais das populações e aumentar o investimento produtivo com a criação de vagas no mercado de trabalho. Como isso não ocorre, no contexto atual, os PTRC privilegiados como formas de enfrentamento à pobreza em países latino-americanos apresentam três características centrais: reforço de um modelo residual de proteção social que restringe a concepção de cidadania; definição de cariz assistencialista e supervalorização da gestão técnica em detrimento da política.

Palavras chave

Pobreza; Proteção Social; Gestão Pública.

Introdução

O presente artigo compõe o Painel “Resultados de estudo comparado de Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: mito e realidade no enfrentamento à pobreza” a ser apresentado no XXXII Congreso Internacional ALAS Peru 2019 cujo tem é “Hacia un nuevo horizonte de sentido histórico de una civilización de vida”. O texto tem suporte em resultados de pesquisa desenvolvida por meio de cooperação acadêmica entre cinco programas de pós-graduação de três países². A pesquisa, cujos resultados estão sistematizados em livros como os coordenados por



Silva (2016) e Silva e Soto (2018), denominou-se “Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado - Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina)”.

O pressuposto teórico que norteia as reflexões desenvolvidas nesse artigo é que as sociedades de classe, pela sua própria natureza, originam desigualdades sociais, sendo a pobreza, no sentido de destituição de condições materiais de existência, uma das suas expressões mais proeminentes. A intensidade desse fenômeno, bem como seu enfrentamento pelas sociedades reais, é datada e situada, o que permite a visualização de sistemas de proteção social diferenciados.

A engenharia dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina tem suporte em regras coligidas, ao final dos anos 1980, por especialistas de instituições financeiras localizadas em Washington D.C, com o escopo de conduzir o desenvolvimento das nações dessa parte da América para se adequarem às novas determinações macroenômicas do sistema capitalista e às suas políticas de configuração neoliberal. A luta contra as expressões mais visíveis da pobreza dessa Região, por sua vez, deveria ser processada por meio de programas assistenciais, particularmente os de transferência de renda com condicionalidades.

A justificativa construída nos países da América Latina para a opção pela instituição de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), conforme as normas legais que dão suporte aos três programas analisados, é que a pobreza extrema é um dilema moral, além de social, uma vez que direitos e necessidades sociais devem se sobrepor aos ganhos econômicos.

Para adequar as normas legais à satisfação das necessidades sociais da população demandatária dos PTRC, o modelo de gestão privilegiado tem, como unidade de atenção, a família pobre habitante em territórios específicos; a medida da pobreza é baseada em parâmetros construídos pelo Banco Mundial; e os benefícios são repassados com base em condicionalidades exigidas dos beneficiários, como uma forma de estimular sua autonomia pela via da qualificação e acesso ao mercado de trabalho remunerado.

Para refletir sobre esses programas e suas dimensões qualificadoras, o presente texto compõe-se de dois itens, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira é feita uma



contextualização dos PTRC e, na segunda, tratam-se das dimensões que qualificam esses programas na América Latina.

Dois pressupostos constituem-se em pano de fundo das reflexões desenvolvidas. O primeiro é que, sob o capitalismo, os imperativos do mercado tendem a se sobrepor aos interesses dos trabalhadores, o que, respeitando-se as conjunturas específicas e as particularidades nacionais, se reflete no desenho das políticas governamentais. O segundo é que, em programas com a configuração dos PTRC, repasses de recursos tendem a ser associados com favor e ajuda, não como direito, ainda que a narrativa oficial afiance o contrário.

Contextualização dos Programas de Transferência de Renda na América Latina

Na segunda metade do século XX, dois modelos de sociedade com configurações contrapostas, o capitalismo e o socialismo, passaram a se disseminar e a disputar hegemonia também em países da África e da América Latina, apontando soluções para o desenvolvimento econômico, o intercâmbio internacional e o problema da pobreza. No caso do capitalismo, os países centrais passaram a adotar, a partir de meados dos anos 1940, um modelo de solidariedade sistêmica, em que se procurava compatibilizar as funções de acumulação e legitimação, articulando crescimento econômico com políticas sociais. Tal pacto de classes, cujo sucesso demandaria a existência de um processo regular de produção para ampliação de vagas no mercado de trabalho de modo a incorporar parcelas importantes da PEA, não resultou apenas em dispêndio de recursos, mas na ampliação das funções do Estado na regulação e operacionalização de serviços sociais diversos.

Esse modelo que já comportava incongruências, sendo a maior delas negar a própria contradição fundamental do capitalismo entre interesses da acumulação e do trabalho, ao ser transposto para os países da periferia, caso dos latino-americanos, como seria esperado, não obteve resultados positivos semelhantes ao ocorrido em países europeus, sobretudo, os escandinavos.

De fato, na América Latina e Caribe, onde os sistemas de proteção social foram organizados a partir das décadas de 1920/1930, o modelo prevaiente resultou da articulação entre o padrão de seguro e formas de assistência social institucionalizadas pelo Estado. De acordo com Boschetti (2014)³ esses países, por razões estruturais, tornaram-se inábeis para absorver a força de trabalho disponível na região o que obstaculizou a garantia da proteção social na perspectiva da solidariedade sistêmica



bem-sucedida nos países do centro capitalista. Em consequência, as políticas desenvolvidas no contexto dos sistemas de proteção social, em geral, tiveram desenvolvimento limitado, sendo orientadas aos setores urbanos e, com cobertura preferencial aos grupos integrantes do mercado de trabalho formal. Por conseguinte, práticas assistencialistas sempre foram alternativas sistematicamente empregadas, tanto como recurso para complementar a renda adquirida, na maioria dos casos, na informalidade, quanto como opção para minorar situações de carência absoluta.

Já com essas condições histórico- estruturais postas, a partir da década de 1980, a subordinação das nações latino-americanas às regras do denominado Consenso de Washington passou a ser condição central para aquisição de empréstimos administrados pelos organismos internacionais de fomento, necessários para viabilizar programas de desenvolvimento econômico. Como é sabido as dez regras básicas definidas nesse acordo⁴ passaram a ser balizas para promover o "ajustamento" dos países em dificuldades econômicas.

Desse modo, na América Latina, ao mesmo tempo em que se expressam as promessas retóricas da modernidade capitalista, políticas de transferência de renda passaram a ser operacionalizado como alternativas para minorar a pobreza que grassava na Região e que, para muitos, foi agravada com a aplicação do receituário do Consenso de Washington.

Essas políticas redistributivas, adquiriram maior visibilidade com a eleição de dirigentes reformistas em vários países e, segundo o mais recente relatório semestral do economista-chefe do Banco Mundial (BM) para a região (2019), essas políticas são hoje, um fenômeno generalizado na América Latina e Caribe, sendo responsáveis por cerca de 35% da queda da pobreza durante o super ciclo das commodities no início do século.

De fato, segundo dados do BM, em 1997, apenas três países possuíam programas de transferência de renda visando reduzir a pobreza extrema: México, Brasil e Bangladesh. Onze anos depois, em 2008, já eram 28 países, sendo 17 na América Latina e Caribe: Burquina Fasso, Nigéria, Turquia, Paquistão, Iêmen, Quênia, Índia, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Indonésia, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Equador, Peru, Chile, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicarágua, Colômbia, Brasil, Bolívia, Paraguai e Argentina (World Bank, 2015).

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2012), os maiores PTRC em implementação são o brasileiro e o mexicano. O primeiro teve início em 1995 com programas de alcance



municipal ampliados, a partir de 2009, com experiências estaduais, até alcançar a dimensão nacional com o Bolsa Família criado em 2003. O mexicano denomina-se Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) e foi criado em 2007 destinando-se a famílias rurais pobres. Constitui-se de transferências de suplementos alimentares e de serviços básicos de saúde. Foi ampliado para áreas urbanas com a instituição do Programa Oportunidades. Essas duas experiências representam mais de 70% do público atendido pelos PTRC no Continente.

A ideia força que orienta os PTRC é que, embora não existam soluções definitivas para o problema da concentração de riqueza e da desigualdade, precisam ser criadas condições para o desenvolvimento de políticas públicas específicas que caminhem nessa direção, contando com o apoio de organismos multilaterais.

Desenhadas como programas sociais “estruturais” que visam a reduzir a pobreza de longo prazo (e intergeracional) por meio de transferências monetárias efetuadas em troca de investimentos das famílias em saúde e capital humano/educação. (World Bank, 2019).

Nesse sentido, mesmo em contexto internacional de ascensão de totalitarismos de direita e de políticas ultraliberais em formatação e implementação, na maioria dos países da latino-americanos, como lembra o último relatório do Banco Mundial (World Bank, 2019), ainda predominam PTRC sofisticados que continuam a contribuir para a redução da pobreza.

Uma explicação possível para a permanência dessas políticas distributivas, mesmo em contexto de políticas ultraliberais, é a existência de crises do capitalismo que sucedem em extensão profundidade. De acordo com Salama (2016)⁵, crises, embora necessárias, podem ser perigosas para a reprodução do capital. Necessárias, porque ativos que não comportam uma avaliação satisfatória podem ser destruídos ou desvalorizados. Perigosas “porque se abrem a possibilidade de aumentar a taxa de exploração (baixar salários, impor novas condições de trabalho)”. Podem, ainda, provocar dinâmica de contestação difícil de controlar, desafiando a dominação cega do capital. Por último, pode deslegitimar “os governos quando eles escolhem restaurar os lucros em detrimento dos empregados”. Nesse sentido, é possível emergir de uma crise quando as condições de operação são “higienizadas”, mas também é possível ultrapassar temporária e superficialmente uma situação de crise graças às políticas governamentais de estímulo que não atacariam os problemas reais (Salama, 2016, p.6).



Eixos qualificadores dos Programas de Transferência de Renda Condicionada investigados

O presente item apresenta uma reflexão sobre as dimensões qualificadoras consideradas mais relevantes nos PTRC quais sejam: a) a família pobre como unidade básica de atenção; b) as condicionalidades como caminhos para favorecer a autonomia e a ruptura com a pobreza intergeracional; c) o território como espaço de focalização do atendimento; d) a racionalidade gerencial como paradigma do processo de gestão.

A análise sobre PTRC remete à compreensão dos modelos de proteção social construídas historicamente. Conforme Giovanni (1998), todas as sociedades arquitetam estruturas sociais para proteger seus componentes como resultado de alguma forma de acordo coletivamente estabelecido. Na formatação desses sistemas, que podem ser visualizados por seus contornos particulares, é possível, portanto, identificar os critérios predominantes na conformação dos recursos utilizados: o poder, a tradição, a troca e a autoridade. Não são critérios, necessariamente, excludentes, portanto, não devem ser entendidos em uma perspectiva evolucionista. Na verdade, a regularidade tem sido a convivência desses critérios, ainda que de modo relativamente desequilibrado.

Ainda de acordo com esse autor (Giovanni, 1988), a tradição envolve valores como a caridade, a fraternidade e a solidariedade. A troca está baseada predominância das práticas mercantis. E a autoridade, modalidade mais compatível com os sistemas modernos, por conseguinte, é um critério mais próximo da configuração dos PTRC, já que estes têm o Estado como gestor, regulador e produtor das ações implementadas.

No atual contexto histórico, predomina um modelo de regulação que tem como diretiva a prevalência do capital especulativo e parasitário o que se manifesta, do ponto de vista da gestão pública, em políticas de austeridade. O modelo dos três pilares criado pelo Banco Mundial é compatível com esse momento. Nele, o Estado deve ser responsável pelo tratamento da pobreza, pilar inferior, enquanto ao mercado cabe agir nos pilares intermediário e superior. Nesse movimento, as políticas públicas de corte social são colocadas em uma trajetória de regressão gerando implicações econômicas, sociais e ambientais negativas⁶

Do ponto de vista da sua configuração geral, verifica-se que, em todos os PTRC analisados na pesquisa que dá substrato a esse artigo, a unidade básica de atenção é a família e a conformação dos grupos empobrecidos é fundamentada no conceito de



renda familiar per capita, o mínimo necessário para acessar recursos indispensáveis para viver.

De fato, segundo Silva, em geral, nos PTRC, os procedimentos de seleção utilizados são variáveis relacionadas com as condições econômicas das famílias. No contexto familiar, os públicos preferenciais são “crianças, idosos, desempregados, mulheres grávidas ou em amamentação e pessoas com deficiências”. Também são encontrados outros públicos compostos por “indígenas, populações desalojadas por situação emergencial ou expulsas por conflitos, famílias quilombolas, população de rua e famílias com crianças em situação de trabalho infantil e escravo” (Silva, 2014, p.5).

Em relação a esse primeiro elemento que qualifica os PTRC, cabe destacar que nos documentos analisados se afirmam que devem ser consideradas diferentes dimensões da vida que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias, não apenas a dimensão material.

Nesse sentido, de um lado, a dimensão material da pobreza remete à definição do que se constitui um nível de vida mínimo aceitável capaz de levar ao bem-estar de pessoas, famílias ou populações. Para mensurar esse ponto fulcral aproximado foi criado um Índice de Pobreza Humana (IPH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1997. Tal índice tem sido utilizado em estudos aplicados, em particular nos relatórios de desenvolvimento humano. E a medida de linha a pobreza mundial mais difundida é a de menos de um dólar/ dia instituída pelo Banco Mundial, em 1990 (BM, 1990).

Em relação a essa dimensão comporta, ainda, refletir sobre fato de que, embora o propósito dos programas de transferência de renda seja ampliar o consumo das famílias, favorecer a criação de alternativas de trabalho, reduzir o trabalho infantil e o aumentar o poder das mulheres, na prática, apenas o primeiro é identificável. Verifica-se, de fato, através da pesquisa realizada que houve, entre os beneficiados, aumento do consumo, sobretudo, de gêneros alimentícios. O rebatimento positivo na autonomia da mulher que, pela sua condição de receptora dos recursos monetários, passaria a ter algum controle sobre a vida doméstica, ampliando sua autoestima, tem sido alvo de debate tensionado. Para alguns ocorre de fato, para outros, não passa de uma falácia, como o próprio conceito de empoderamento feminino em condições semelhantes.

Para lembrar que a gestão da pobreza supera as próprias medidas estabelecidas em índices e medidas, Telles (2007) problematiza, referindo-se a programas com essa



configuração, que, para além dos catalogados como pessoas destituídas de condições materiais de existência, há grande número de pobres “invisíveis” e, portanto, desconsiderados no processo gestor das políticas públicas. É caso dos explorados em trabalhos desenvolvidos em domicílio, sobretudo, aqueles reavivados por redes nacionais e internacionais de subcontratação, os que vivem do trabalho autônomo sem proteção e os que laboram para sustentar o comércio clandestino de produtos lícitos e ilícitos.

Outra premissa relativa aos beneficiários dos PTRC se refere ao privilegiamento da família como unidade de atendimento. Couto et al (2014) recordam que o deslocamento do foco de atendimento do indivíduo para a unidade familiar é um avanço porque não isola o indivíduo das suas relações sociais. Porém, pode favorecer a reprodução de uma visão conservadora em que a organização familiar é despolitizada, desvinculada do seu contexto sócio histórico.

A segunda dimensão qualificadora dos PTRC é a exigência de condicionalidades⁷, contrapartidas demandadas das famílias beneficiadas e que estabelecem compromissos por parte dos governos em forma de garantia de serviços complementares. São consideradas como formas de potencializar o acesso dos beneficiados a direitos sociais básicos, como educação, saúde e assistência social.

Configuradas como inovação em relação ao assistencialismo tradicional, a partilha de responsabilidades entre governos e beneficiários para a construção de uma porta da saída, exigiria também qualificação dos receptores, entendida como pré-requisito para ingresso no mercado de trabalho com o propósito romper com a denominada pobreza intergeracional. Na análise de Viana (2008, p.148), ao falar de programas com a formatação dos PTRC, a pobreza seria “uma situação em que as pessoas se encontram por falta de determinados dotes que uma vez adquiridos os capacitam a pular a linha de pobreza”. Nessa configuração, desconhecem-se que a pobreza e o refluxo de conquistas históricas dos trabalhadores fazem parte do fundamentalismo de mercado e da apropriação da riqueza coletiva por elites econômicas⁸.

Em relação aos compromissos exigidos das famílias beneficiadas pelos PTRC, são constrangimentos, uma espécie de fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres”), para usar uma denominação de Pereira e Stein (2010), portanto, contrapostos à lógica orientadora das políticas sociais cujos fundamentos são os direitos de cidadania.



Nos PTRC investigados, os processos de seleção mediante análise de dados coletados para comprovação de pobreza, a transferência de recursos e o acompanhamento das condicionalidades, são procedimentos administrativos realizados com a utilização de modernos sistemas de informação e comunicação.

A terceira dimensão que qualifica os PTRC é o espaço circunscritos para seleção e acompanhamento das famílias demandantes. Trata-se de uma construção que reconhece a mediação de fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, que induzem segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social. O território não é, assim, somente um pedaço particular de chão, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem⁹.

Couto et al (2014) consideram relevante a dimensão territorial incorporada pelas políticas públicas, porém, apontam questões como a possibilidade de se reforçarem territórios homogêneos de pobreza, acentuando marcas e imagens negativas em relação aos espaços habitados e aos seus moradores. A segunda é de, na atual cartografia social das cidades que separa as pessoas e grupos por muros e tecnologias de segurança, seja reforçado um padrão de segregação espacial com acessos diferenciados à informação, à diversidade de oportunidades e aos equipamentos e bens públicos¹⁰.

A última dimensão compatível com os diferentes programas analisados é a racionalidade gerencial que, abonada por normas, avaliza a ação de sujeitos sociais em domínios mais diversos. No caso dos PTRC, ao Estado cabe assegurar a descentralização das ações com vistas ao compartilhamento de responsabilidades pelas três instâncias governamentais e pela sociedade. Também garantir que as ações sejam direcionadas aos segmentos populacionais comprovadamente situados nas faixas de renda previstas no contexto dos programas.

Dentre as inovações administrativas dos PTRC, destacam-se o privilegiamento da mulher para a recepção dos benefícios e o uso de cartões magnéticos. O primeiro porque contribui para dar certa visibilidade à mulher, no contexto familiar e comunitário. O segundo porque o atendimento por meio desses cartões, ao reduzir a intermediação de terceiros, pode ser considerada uma maneira de tornar o processo gestor mais eficiente e eficaz.

Em relação a essa dimensão, é importante lembrar que seus desdobramentos respondem à própria natureza dos PTRC que, diferentemente do que se pretende



justificar, alcança o beneficiário como consumidor e não como cidadão de direitos, nem como trabalhador. Nesse sentido, o princípio operacional de focalização, denuncia a ruptura com o estatuto da universalidade que avaliza o acesso a benefícios sem exigência de condicionalidades. As condições exigidas para os demandantes se vincularem e permanecerem nos Programas, conquanto possam se configurar como saídas do círculo vicioso da pobreza podem ser, igualmente, formas de controle e negação de direitos, uma vez que têm suporte em retrocessos ideopolíticos e constrangimentos¹¹.

Em relação ao privilegiamento da família como unidade de atendimento, embora seja um avanço no sentido de não afastar o indivíduo das suas relações sociais, pode também se constituir deslocamento de conflitos para o âmbito do privado, reforço de uma situação de ruptura com o pacto de solidariedade internacional com redução das funções do Estado pela prestação de serviços sociais.

Sobre da territorialização, ao lado dos aspectos positivos, como lembram Couto e outros (2014), pode potencializar ideias conservadoras como a existência de espaços de moradias específicas para pobres. A segunda é de reforço ao padrão de segregação espacial com acessos diferenciados à informação, à diversidade de oportunidades e aos equipamentos e bens públicos.

Conclusão

Da análise aqui desenvolvida, pode-se tirar três conclusões centrais. A primeira diz respeito à configuração dos PTRC como traço da natureza mesma do capitalismo, modo de produção que se caracteriza pela concentração por uma minoria de pessoas e países do resultado da riqueza coletivamente produzida. Na contemporaneidade, a desregulação dos mercados e a abertura das economias nacionais resultantes do fenômeno do globalismo vem contribuindo para acirrar esse processo de desigualdade ao criar um regime do “preariado” caracterizado pela prevalência de relações laborais que desqualificam os trabalhadores.

Uma segunda conclusão diz respeito ao papel atribuído aos PTRC como um modelo social inclusivo que levaria à ruptura com a pobreza intergeracional. Pela pesquisa realizada, essa pretendida virtualidade da política foi superdimensionada uma vez que, para que isso ocorresse, se precisaria garantir a efetivação dos atributos agregados nas denominadas condicionalidades, entre eles, criar condições para elevar os patamares educacionais da grande maioria despossuída dessa condição e aumentar o



investimento produtivo com a criação de vagas no mercado de trabalho. Tais encaminhamentos implicariam em implementar mudanças substantivas no projeto sociopolítico em andamento, para além, portanto, do espaço destinado à política que, particularmente, nos países latino-americanos considerados na pesquisa, tende a reduzir a luta de classes à demanda por condições de sobrevivência.

A terceira conclusão é, de certa forma, tautológica e está relacionada ao processo de gestão. A esse respeito, encontra-se subjacente no desenho dos PTRC uma visão positiva dos princípios da focalização e da descentralização. Uma leitura dessa proposta subsumida na pesquisa, porém, aponta que não se conseguiu fazer a objetivada ultrapassagem da gestão técnica para a gestão política, o que seria compatível com os traços da democracia participativa que orientam as normativas dos Estados-Nação latino-americanos. De fato, a parte da sociedade que participa dos PTRC o faz de forma previamente definida nos mecanismos de focalização ficando limitada à condição de receptora dos recursos transferidos. O espaço de transferência, portanto, não contribui para o fortalecimento do poder local.

Notas

¹Salviana de Maria Pastor Santos Sousa doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora Titular do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão(UFMA) e Membro do Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza(GAEPP). Email:salvi200@globo.com.

² Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão/Brasil; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Brasil; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/Brasil; Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la Republica/Uruguay; Maestria em Ciencias Sociales de La Facultad de Ciencias Humanas de La Universidad Nacional Del Centro de la Provincia de Buenos Aires da Argentina.

³ Conferir também sobre a configuração dos PTRC Marques, 2013, Silva, 2014, Lima et al (2014).

⁴ Disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas), direito à propriedade intelectual.



⁵ Conferir também Harvey (2015).

⁶ Há uma extensa bibliografia que reflete sobre esse tema, no contexto da qual pode-se destacar Chenais (2014) e, Nakatani e Gomes (2014).

⁷ Silva (2014a, p. 98), relembra que alguns países como desenvolvem programas de transferência de renda para pessoas idosas (República Dominicana, Equador, Honduras, Jamaica, México, Paraguai e Peru), outros para pessoas com deficiência (Argentina, Equador, Jamaica e Paraguai) e outros para adultos pobres em idade de trabalhar (Jamaica), geralmente sem condicionalidades.

⁸ Conferir Fiori (1998).

⁹ Em Santana(2007) há uma profícua discussão sobre a questão do território

¹⁰ Há uma boa reflexão sobre o tema em Sousa (2015).

¹¹ Sobre o tema, consultar Pereira e Stein (2010).

Referencias

Banco Mundial (1990). Relatório de Desenvolvimento Mundial. Disponível em <https://bit.ly/2KwMdSH>. Acesso em 10 de junho de 2019.

Bobbio, N. (1992). *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.}

Boschetti, I.(2014). *Prefácio*. In: Silva, M. O. da S. e. Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez.

Chesnais, F. (2014). The historical setting and original traits of the world crisis.

Revista de Políticas Públicas. São Luís, Número Especial, p. 23-32.

Couto, B. R, et al (Org.). (2014). *O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez.

Fiori, J.L. Suave totalitarismo (1998). *Resenha* do livro Os direitos do Antivalor de Francisco Oliveira. Disponível em <https://bit.ly/2lllrLJ> Acesso em 15 de julho de 2019.

Giovanni, G. (1998). Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: Oliveira, Marcos Antônio de. *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas-SP: Unicamp.

Harvey, D.(2015). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola.

Lima, V. F.S. de et al. (2014). Contextualização socioeconômica, política dos PTRC na América Latina e Caribe. In: Silva, M. O. da S. e. *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez.

Marques, R.M (2013). Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 2 (131), pp. 298-314,

Nakatani, P. e Gomes, H. 2014). A natureza e contradições da crise capitalista.

Revista de Políticas Públicas., São Luís, Número Especial, p. 71-83.



- Oliveira, F.(2007) Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento, In: Oliveira, Francisco e Rizek, Cibele Saliba (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo.
- Pereira, P. A. P.; Stein, R. H.(2010). Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: Boschetti, I. et al (Org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez.
- Salama, P.(2016) No Brasil, crise profunda e direita disposta a tudo. *Outraspalavras*. Disponível em <https://bit.ly/3jZYWdd> Acesso em 01 de julho de 2019.
- Santana, R. N. (2007). Urbanidade e segregação: usos do território, modos segregados de moradia e imagens urbanas em São Luís, cidade patrimônio cultural da humanidade In: LIMA, Antônia Jesuíta. *Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Silva, M. O. da S. e. (2014). Caracterização e problematização dos programas de Transferência de Renda Na Condicionada (PTRC) Na América Latina E Caribe In: Silva, M. O. da S. e .*Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez.
- Silva, M. O. da S. e. (2016). O Mito e a Realidade no Enfrentamento à Pobreza na América Latina: estudo Comparado de Programas de Transferência de Renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo.
- Silva, M. O. da S. e e Soto, S. F (Coord) (2018) . *Mito y realidad em el enfrentamento de la pobreza em América Latina*: estudio de los Programas de Transferencia de Renta em Brasil, Argentina y Uruguay. Buenos Aires: Espacio Editorial. 2018.
- Sousa, S.M. P. S.(2015). Dimensões qualificadoras dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 14, n. 2, p. 327 – 337.
- Telles, V.(2007) Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). IN: Oliveira, Francisco e Rizek, Cibele Saliba (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo.
- Viana, M. L. Reforma do Estado e Políticas Sociais: nota à margem do tema. In: Behering, Elaine e Almeida, Maria Helena. *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez. 2008.
- World Bank(2019). Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean : When Dreams Meet Reality. *Relatório Semiannual do Escritório do Economista Chefe para a América Latina e Caribe do Banco Mundial*.



Trabalho e educação na comunidade cigana Calon: Uma análise do significado social e cultural da categoria trabalho como perspectiva de emancipação humana

Lenilda Damasceno Perpétuo

Erlando da Silva Reses

Walace Roza Pinel

Resumo

A maioria dos ciganos Calon, por sua itinerância, baixa escolaridade e outros fatores, costumam ser excluídos do mercado de trabalho formal. Da investigação realizada no mestrado em educação na Universidade de Brasília, percebemos a marca do preconceito, –aquela velha ideia que generaliza e rotula essa minoria. Uma suposta falta de confiança, compromisso, e seriedade que o capitalismo neoliberal do século XXI parece a todos subjugar. Realizamos parte da investigação em Portugal e trazemos os dados colhidos lá no sentido de melhor compreendermos a invisibilidade da questão dos ciganos no mercado. Infere-se que há pouca ou quase nenhuma pesquisa na área proposta em relação à Educação e Trabalho em comunidades ciganas brasileiras. Justifica-se mediante este cenário o nosso problema de pesquisa: Como a categoria trabalho é compreendida na comunidade cigana, face ao considerado trabalho formal nas sociedades contemporânea? Especulamos algumas pistas que podem nos ajudar a compreender a ausência quase absoluta e injustificável da Universidade na área: uma delas pode ser relativa à que os sujeitos não se identificam como ciganos em seus locais de trabalho, para não sofrerem represálias. Outra pode ser que não existam mesmo a presença de ciganos no mercado formal de trabalho. O terceiro indício é justamente a invisibilidade e a falta de pesquisas nessa área voltada para essa minoria étnica.

Palavras chaves

Trabalho; Etnia Cigana Calon, Educação; Emancipação Humana.

Introdução

Dá-me o direito ao açoitado ao ócio, ao cio, à vadiagem pela rua.

Deixa-me perder a hora pra ter tempo de encontrar a rima.

(Vander Lee)¹

Nosso interesse em pesquisar comunidades ciganas parte de uma perspectiva humanista procurando compreender o mosaico étnico, social, econômico e pedagógico



que pode nos fornecer pistas para uma melhor compreensão acadêmica a respeito da ciganidade. Acreditamos que um dos estereótipos comuns nas sociedades contemporâneas percebe os ciganos como —preguiçososII, por supostamente não-gostariII do trabalho, especialmente aquele tido como socialmente aceitável, e preferirem uma vida de suposta mendicância, ou mesmo da assistência social do Estado (quando isso é possível). Essa é a fala especialmente das pessoas não ciganas a respeito de pesquisas relacionadas à temática.

O presente artigo procura apresentar uma visão calcada nas histórias e memórias do povo cigano e suas repercussões no território do Distrito Federal. Inicialmente, procurando trabalhar na perspectiva histórica cultural procurando o diálogo a partir das categorias: *essência e aparência*, neste sentido consideramos que por trás da diversidade cultural e étnica do Brasil existe um povo, que faz parte do patrimônio sociocultural brasileiro desde a época do Brasil Colônia, mas que, por sua vez, vive numa -invisibilidadeII histórica. Essas pessoas, sujeitos e sujeitas históricos, trazem consigo uma vida de perseguições, expulsões e discriminações.

Dessa forma, investigar sua cultura e sua história significa mergulhar *essencialmente* num universo de mistérios e mitos, construídos ideologicamente, de modo a perpetuar e justificar sua exclusão, desde a infância. A história desse povo é recheada de imagens estereotipadas, distorcidas e fantasiosas. Conhecemos muito pouco da cultura cigana, como nos faz refletir Frans Moonem:

Na luta contra o anticiganismo existe um enorme campo de trabalho ainda inexplorado por cientistas das mais diversas áreas. [...] Porque a ciganologia brasileira está apenas dando seus primeiros passos e ainda pouco ou nada tem contribuído para diminuir a ignorância dos brasileiros sobre seus conterrâneos ciganos, e assim diminuir também os preconceitos e a discriminação anticigana. No Brasil, a nossa ignorância ainda é enorme. (Moonem, 2011, p.220).

Há três grandes etnias ciganas: Rom; Sinti e os Calon estes últimos, objetos deste projeto. A maioria dos ciganos Calon, por sua itinerância, baixa ou nenhuma escolaridade formal entre outros fatores que os circundam costumam ser excluídos do mercado de trabalho formal, especialmente em relação aos ciganos Calon, percebemos a marca do preconceito, -aquela velha ideiaII que generaliza e rotula uma suposta falta de -confiançaII, -compromissoII, e -seriedadeII que o capitalismo neoliberal do século XXI parece a todos subjugar. Esse juízo fundamentado na perspectiva da



categoria marxiana da *aparência* sem grandes aprofundamentos teóricos em sua *essência* parece reforçar a representação social (Moscovici, 2009) estereotipada e preconceituosa, conduzindo as situações de discriminação, preconceito étnico e institucional.

Durante nossa pesquisa de mestrado, tivemos a oportunidade de conhecer um centro de referência mundial em pesquisa cigana, a Fundação Gubenkian² em Lisboa, Portugal, que, por meio de estudos especialmente sobre discriminação em relação à raça e origem, nos traz dados que demonstram sobre a taxa de desemprego na Europa, quando se trata dos povos ciganos, é de 40 a 80 por cento. De acordo com a mesma pesquisa: 50,7% da população cigana, já se sentiu discriminada no local do trabalho; 35,3% disseram terem sido rejeitados durante entrevista por causa da sua etnia; 26,9% sentiram-se controlados e monitorados por câmera no trabalho; 11,9% tem experimentado situações que os impede de desempenhar funções com visibilidade pública por causa de sua raça, origem ou etnia.

Trazemos os dados colhidos em Portugal no sentido de melhor compreendermos a invisibilidade da questão na academia brasileira. Infere-se que há pouca ou quase nenhuma pesquisa área proposta em relação à Educação e Trabalho em comunidades ciganas brasileiras. Especulamos algumas pistas que podem nos ajudar a compreender a ausência quase absoluta e injustificável da Universidade Brasileira na área: uma delas pode ser relativa à que os sujeitos não se identificam como ciganos em seus locais de trabalho, para não sofrerem represálias. Outra pode ser que não existam mesmo a presença de ciganos no mercado formal de trabalho. A terceira opção é justamente a invisibilidade e a falta de pesquisas nessa área voltada para essa minoria étnica.

É um dos grupos ciganos que mais fielmente seguem as tradições do seu povo, moram em acampamentos em suas barracas, são os precursores da dança flamenca e da figura dançarina da cigana. Seus costumes, amor e devoção à arte e à dança serviram de fortalecimento para consolar o grupo e manter a resistência para suportar o martírio pelo qual passaram durante a diáspora. De acordo com Rodriguez (2011), por meio dos seus levantamentos, nos traz um montante que nos aponta um número por volta de 10 milhões de pessoas, conforme tabela a seguir:

Albânia	115.000
Alemanha	105.000
Argentina	300.000



Áustria	25.000
Bielorrússia	40.000
Bélgica	30.000
Bósnia-Herzegovina	50.000
Brasil	1.000.000
Bulgária	750.000
Colômbia	8.000
México	15.850
Croácia	35.000
Dinamarca	5.500
Equador	1.000
Eslováquia	500.000
Espanha	650.000
França	400.000
Finlândia	11.000
Grécia	265.000
Países Baixos	40.000

Tabela 1: População cigana no mundo

Fonte: Rodriguez (2011), apud Godoy (2016, p. 34).

No Brasil, reconhecemos a escassez de pesquisas na área, assim os dados oficiais sobre os povos ciganos ainda são incipientes. Entretanto, salienta-se o trabalho do professor da UFPB, já falecido, Franz Moonem, o qual muito se debruçou sobre os estudos ciganos no Brasil e na Europa, é merecedor de nosso enorme respeito e reconhecimento.

Franz Moonem, antropólogo e pesquisador, realiza, no estado da Paraíba, um levantamento dos aspectos sociais dos ciganos e produz uma leitura antropológica sobre a origem do grupo Calon, sua genealogia e condições de vida em pleno século XX. Afirma serem descendentes de ciganos portugueses, que migraram para o Brasil voluntária ou compulsoriamente. (Moonem, 2008, p 65).

Neste sentido, após uma necessária discussão onde procuramos demonstrar as origens, bem como a dispersão dos povos ciganos pelo mundo, passaremos a verticalizar as discussões a partir da perspectiva dos povos ciganos no Distrito Federal, especialmente a comunidade cigana da Rota do Cavalo em Sobradinho – DF.

No percurso do mestrado, com a aproximação aos ciganos, ouvindo os seus relatos, eles nos trazem que são inúmeros os casos de maus tratos aos sujeitos ciganos, o qual são submetidos a todo tipo de humilhação e constrangimentos e são forçados a deixar



o trabalho, por não concederem e nem se adaptarem aquela forma dura, severa e fria do ambiente de trabalho e por não dialogar com seus modos de cultura de vida livre. Quando encontram trabalho, geralmente são nas atividades pouco procuradas pela sociedade, e que de alguma forma tem que se afastem dos seus grupos familiares e de suas comunidades e isso não os contempla de forma nenhuma, pois a família para eles é sagrada e viver livre e em comunidade é o que mais os fascina e os caracterizam com ciganos.

Justifica-se mediante este cenário o nosso problema de pesquisa, formulado em caráter preliminar na seguinte pergunta de partida, que conduzirá a investigação: Como a categoria trabalho é compreendida na comunidade Cigana Calon face ao considerado trabalho formal legalizado nas sociedades contemporâneas?

Nesse sentido, ao procurarmos uma melhor compreensão da questão formulada surgem os objetivos desta pesquisa.

Objetivo geral

Analisar o significado das formas de trabalho, suas relações sociais e culturais no espaço de convivência no acampamento cigano, face ao que é instituído como trabalho formal nas sociedades contemporâneas.

Objetivos específicos

Caracterizar as formas de trabalho nos acampamentos ciganos, verificando as atividades desenvolvidas naquele espaço; identificar o papel educativo do trabalho para o povo cigano; problematizar a divisão sexual do trabalho e o papel da mulher nas relações sociais; analisar em que medida o trabalho influencia na produção do conceito de ciganidade.

Referencial teórico

Primeiramente esclarecemos que esta pesquisa propõe-se enquanto espaço contra hegemônico de valorização e reconhecimento de nossa ancestralidade por meio da visibilização *prática* das lutas e desafios das comunidades ciganas Calon. Neste sentido procuramos nos autores do campo teórico emancipatório marxista ligados ao Materialismo Histórico Dialético e a Perspectiva Pedagógica emancipadora de Paulo Freire nossos principais suportes teóricos e práticos discursivos analíticos e políticos.



Na perspectiva tão preciosa marxiana da *contradição* entre trabalho produtivo e o chamado —tempo livreII trazemos o pensamento de De Masi (2000) a respeito da necessidade humana do tempo livre da chamada ociosidade criativa:

O ócio pode transforma-se em violência, neurose, vício e preguiça, mas pode também elevar-se para a arte, a criatividade e a liberdade. É no tempo livre que passamos a maior parte de nossos dias e é nele que devemos concentrar nossas potencialidades (De Masi, 2000, p.52).

Lembrando para o povo cigano, o ócio também faz parte da sua cultura de vida livre. São nesses momentos que eles protegem suas barracas e os acampamentos, fazendo a segurança. São nesses momentos que passam para os mais os mais jovens todos os ensinamentos, como canto, música, dança, a própria língua, que é o dialeto usado entre eles, o Chibe. Portanto o que aos nossos olhos viciados enxergam como ócio, ou preguiça, para eles é um tempo/espço de aprendizagem e repasse dos ensinamentos importantes para manter a cultura. Esses sujeitos carregam nas costas as culpas de uma construção histórica distorcida e estereótipos negativos. São taxados de povo trapaceiro, malandros, enrolados e preguiçosos, que os distanciam de vários acessos aos bens comuns públicos e privados, mantendo-os às margens.

Toda essa situação os empurra para o trabalho informal e menos valorizado, especialmente na perspectiva da sociedade contemporânea onde prevalece à selvageria do capital sobre a força produtiva, especialmente àquela ligada aos povos e comunidades tradicionais como é o caso da venda ambulante, o mercado informal do compra, vende e troca, atividades de empréstimos e agiotagem e muitos outros que no nosso desenho de sociedade são vistos com maus olhos. Com o advento nas grandes cidades do grandes shoppings centers, as feiras tradicionais gradualmente parecem perder sua força, sendo anteriormente um local frequentado para as negociações, atualmente dessa atividade os ciganos também foram excluídos e dificultado os acessos, por causa da burocracia da consequente extremamente estrutura, *onde os grandes comerciantes engolem os pequenos.*

Diante dessas e muitas outras situações, os ciganos continuam reféns de suas histórias e de um sistema capitalista cruel, onde são expurgados e empurrados para as margens, carregando nas costas as culpas, os traumas e um triste histórico de uma sequência de seus fracassos. Alguns trazem as marcas de suas justificativas o que Paulo Freire classificava como *consciência ingênua*



Aduz que a posição normal do homem é uma posição ingênua, espontânea, pois ao relacionar-se com a realidade, faz simplesmente uma experiência da realidade na qual ele está, assimilando a causalidade imediata que pode ser percebida, sem maior investigação ou problematização. (Feitoza, 2011, p.84)

Uma boa parte dos ciganos embora estranhe o espaço escolar formal, ainda é nesse espaço que enxergam uma oportunidade de sair da invisibilidade e se apropriar do conhecimento científico, por isso algumas famílias se esforçam tanto para encaminhar e manter as crianças na escola, embora com dificuldade de adaptação, mas na esperança de que essas adquiram melhores níveis de escolaridade, para terem melhores condições e possibilidades de alçarem voos maiores.

Lembramos a Constituição Federal (1998), que estabelece em seu artigo 205 que –a educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Entre outros artigos, entende-se que este se destaca como mandamento das escolas, para que não prescindam de sua função social, sobretudo quando se faz referência a elementos fundamentais: Educação, cidadania e Trabalho. Sabemos que na prática, existe uma distância muito grande entre as leis (produzidas sob uma hegemonia de um Estado burguês) e sua aplicabilidade. Os ciganos por sua baixa escolaridade sentem na pele a exclusão total de estarem inseridos num modelo de trabalho formal, por isso optam por continuarem na informalidade. Na perspectiva de Marx o Homem é assim definido por meio da centralidade da categoria Trabalho.

Podemos distinguir o homem dos animais pela consciência, pela religião ou por qualquer coisa que se queira. Porém, o homem se diferencia propriamente dos animais a partir do momento em que começa a produzir seus meios de vida, passo este que se encontra condicionado por sua organização corporal. Ao produzir seus meios de vida, o homem produz indiretamente sua própria vida material. (Marx & Engels, 1974, p. 19, grifos do original).

Neste sentido, passaremos a tratar dos passos metodológicos em que procuraremos viabilizar a produção de conhecimento necessária à produção de uma tese de doutorado. Conhecendo a problemática que envolve o povo cigano, através do percurso realizado na pesquisa do mestrado, na participação e implicação direta nos projetos interventivos junto à comunidade, considerando a imersão uma inestimável oportunidade para poder vivenciar, examinar e sistematizar aspectos ligados a



impressões que a práxis num processo dialético me proporcionou o privilégio de observar estranhar e desnaturalizar as questões relativas à sobrevivência desse grupo, considerando que sem acesso à educação formal, a capacitação para a profissionalização, o trabalho formal também se distancia dessa etnia e ficam comprometidos.

Metodologia

A partir da análise de Rêses (2015), o Materialismo Histórico Dialético (MHD) é um método em que o indivíduo único e social tem valor de estudo, isso se acrescido sua historicidade, vivências sociais e do seu diálogo como partícipe de uma sociedade. Nessa pesquisa, se tratando de uma comunidade cigana, o olhar do MHD nos aproximará da investigativa social não tão somente recortando as vivências que nos cabe facilitar o olhar de pesquisador, mas, também, permitindo dialogar com o todo, o real, o experimentado e vivido, valorizando a singularidade, a particularidade e a universalidade.

O marxismo é um enfoque teórico que contribui para desvelar a realidade, pois busca apreender o real a partir de suas contradições e relações entre singularidade, particularidade e universalidade. Este enfoque tende a analisar o real a partir do seu desenvolvimento histórico, da sua gênese e desenvolvimento, captando as categorias mediadoras que possibilitam a sua apreensão numa totalidade. (Rêses, 2015, p38).

Portanto, a matriz teórica é fundamentada nas categorias que dialogam com a pesquisa educacional sendo: A totalidade, em que a cultura cigana tem ampla interação dos pares e com os espaços de convívio, compreendendo a realidade e suas íntimas leis, lembrando que tudo está ligado com o todo; A historicidade, onde buscamos a sua essência, as suas memórias, a qual resgata não somente a história do acampamento, mas sim como os seus indivíduos viveram, as situações de decisões, de expressão cultural, a aquisição e formação do ser político e social, enquanto um cigano pertencente a uma história milenar; A mediação, maneira pela qual, saímos do concreto (tese), vamos para o abstrato (antítese), buscamos a síntese e a superação e voltamos para o concreto pensado e reconstruído. Nesse movimento de ir e vir constantemente, realizando a dialética para compreender as ações e os sujeitos da pesquisa.

A contradição. Nesse percurso, encontramos o tempo todo as contradições e são elas que nos impulsionam a avançar e alargar as fronteiras das nossas mediocridades. E com os ciganos essa é uma categoria mais presente. Pois o tempo todo estamos



navegando a linha tênue dos contrários, nos deparamos com o bem e o mal, o certo e o errado, o sagrado e o profano, o ser e o poder, o tradicional e o liberal. Analisar o todo e o fragmentado, a inclusão e exclusão, compreendemos que não se explica a história a partir do contentamento, mas sim por meio das contradições, permitindo que a dialética prevaleça e atenda ao todo.

Na teoria materialista, Marx (1996) fortalece as categorias mencionadas sob a perspectiva de que –não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas ao contrário, seu ser social é que determina a sua consciênciall. Em outras palavras podemos dizer que não somos aquilo que conscientemente queremos ser, mas somos resultado daquilo que nos foram oferecidos e concedidos em nosso contexto social. Na epistemologia do MHD, a pesquisa educacional contribui para o conhecimento e desenvolvimento do objeto de estudo, bem como promove a mobilidade social e as mudanças, dentro do seu próprio contexto social. Para finalizar, vale ressaltar que Marx (1996) dialoga sobre a função social da dimensão transformadora da práxis. É na práxis que o homem deve demonstrar a verdade, isto é, a realidade e poder, o caráter terreno do pensamento [...], não basta interpretar, o que importa é transformar”. (p.39). Sigamos trabalhando nessa perspectiva de uma ação dialógica transformadora e emancipadora, para que o nosso trabalho de pesquisa possa contribuir, intervir de maneira efetiva, possibilitando avanços e mudanças significativas a todos envolvidos no processo.

Conforme Sánchez (2012) há diferentes métodos e formas de abordar a realidade educativa, e em cada um desses estão implícitos diferentes pressupostos os quais, por sua vez, precisam ser desvelados. O autor ressalva que, embora as concepções filosóficas muitas vezes estejam ocultas, numa pesquisa de caráter social, é importante deixar explícito a quem servirá tal pesquisa. Ele ainda acrescenta que, nesse contexto, os estudos de caráter qualitativo ganham significativa importância quando são utilizados sobre a investigação educativa e seus pressupostos epistemológicos.

Outra forma de investigação que acreditamos, é a pesquisa que traz uma concepção reivindicatória e participativa dos seus sujeitos. Ela vem para dar voz aos participantes. Ou seja, tal linha de pensamento assume que o pesquisador deve estar a serviço de uma política pública, agindo colaborativamente, interagindo e decidindo com o grupo, promovendo ações dialéticas, numa perspectiva de provocar reflexões, reformas e mudanças no contexto social. Nesse viés, como o contexto da comunidade cigana está em constante movimento, todas as informações devam vir por meio da oralidade, nas



rodas de conversas e seguindo algumas pistas entre eles. Para Gamboa (2012), –investigação significa –seguir pegadas, buscar algo a partir de vestígios. E como a presente investigação constitui um processo metódico, é importante assinalar que –o modo ou o caminho de se chegar ao objeto, o tipo de processo é dado pelo próprio objeto e não pelo contrário. (Gamboa, 2012, p.22).

Dessa forma, como o contexto é o acampamento cigano, a pesquisa-ação se fez presente o tempo todo, pois como os ciganos não deixam registros, e a bibliografia ainda é escassa, o trabalho científico se balizará pelos relatos dos ciganos e de toda comunidade escolar envolvida. Segundo Thiollent, dentro do quadro empirista em que se movem as pesquisas, nada impede uma diversidade de interpretações possíveis.

Por exemplo, quando a resposta projetada do indivíduo pobre revela certa hostilidade para com os ricos, o observador pode adotar, em função da sua visão de mundo, uma interpretação, enfatizando quer o grau positivo de consciência de classe, quer o autoritarismo ou a periculosidade das classes inferiores. (Thiollent, 1982, p.98)

Assim sendo, esse estudo será desenvolvido junto a diferentes comunidades ciganas Calon no Distrito Federal assim como na região Centro Oeste e Minas Gerais. Neste sentido pretendemos utilizar como instrumentos de pesquisa: a *observação participante*, junto àquelas comunidades, *diário de itinerância*, procurando trazer o olhar sensível do cotidiano daquelas pessoas; *entrevistas semiestruturadas*, como norteadoras deste trabalho não abandonando novos caminhos e oportunidades investigativas que surgirem ao longo da caminhada.

O grande desafio, enquanto pesquisador, é ter um olhar diferenciado, e uma escuta sensível na perspectiva de Barbier (1997), para as questões da diversidade e dos direitos humanos, uma vez que os seus sujeitos têm seus direitos violados e a única saída que encontram é a evasão escolar.

Emocionamo-nos quando encaramos uma situação que nos coloca diante do desconhecido e da não resposta, procurando imediatamente no já conhecido soluções que não são satisfatórias. Esta inadequação de nós próprios face ao real imprevisto nos conduz a uma perturbação afetiva tanto mais importante quanto a situação se mostra dramática ou insolúvel. Num tal caso, sentimos a que ponto o fenômeno emocional desencadeia não só sensações, mas também dimensões cognitivas, imaginativas, intuitivas do ser humano. (Barbier, 2007, P.15)



Portanto, faz-se necessário investigar com cautela e ética a problemática que envolve esse povo, no que se relaciona ao Trabalho e educação para compreendermos os fenômenos de exclusão/inclusão social. Considero muito relevante essa temática a que proponho investigar, pois ela abrange modos de vida em sociedade. É pensar sobre o ser humano e sobre essa minoria étnica, a partir das suas relações com o trabalho e a educação, tentando compreender em que medida a escola legitima ou não essas ações, como trabalhar, fazendo conexões dialógicas entre as várias questões de etnicidade cigana, o currículo, valorizando os saberes e experiências prévias dos estudantes ciganos, numa perspectiva de uma educação transformadora e emancipadora. Lembrando que, a arte, dança, a linguagem matemática e a musicalidade, muito presentes na cultura cigana, podem ser fortes aliados nas competências e habilidades para o trabalho.

Considerações finais

Retomando a linha de raciocínio, procurando o diálogo a partir da *teoria das múltiplas determinações*, o Brasil por sua extensa amplitude territorial, conseqüentemente, apresenta uma grande diversidade sociocultural. Vivemos rodeados de *contradições* que nos exigem reflexões e reformulações constantes dos nossos (pré) conceitos. Se por um lado temos um País rico em recursos e diversidades naturais, com belas paisagens, lindas praias, montanhas, vales, rios e florestas fascinantes, por outro lado somos a representação de muitas etnias, um verdadeiro mosaico étnico, racial, social, cultural. Portanto, o que nos une, infelizmente, também, nos separa, haja vista diversos fatores: biológicos, geográficos, etnográficos, sociais, culturais, econômico e principalmente desigualdade social.

Nesse sentido somos um povo tomado por características de país colonizado, com uma forte tendência a copiarmos padrões culturais e territoriais das chamadas economias capitalistas centrais como referência de tudo que é aceitável, correto, belo, positivo, atraente e verdadeiro.

Tudo que difere desse modelo hegemônico parece estranho e deslocado. Os grupos considerados –estranhosII a esse padrão, como ciganos, negros, camponeses, quilombolas, índios, homossexuais, prostitutas, enfrentam, cotidianamente, grandes lutas para conquistarem seus direitos e reconhecimento enquanto sujeitos coletivos que fazem parte da história e que trazem, por sua vez, em suas trajetórias de vida, um rico e diversificado acervo social e cultural. (Perpétuo, p. 75, 2017)



Reiteramos, ao final que para conhecer a cultura de um povo, precisamos nos debruçar sobre a suas histórias. E os ciganos, ainda que estigmatizados por terem seus costumes e modos de vida diferentes, não abrem mão de sua cultura. Entendemos que nossas barreiras e (pre) conceitos, pois refletir sobre as diversidades culturais exige, de cada um, a superação de um pensamento hegemônico e etnocêntrico. Dessa maneira, é imprescindível conhecer o que nos causa estranhamento, pois, só assim, estaremos inclinados às outras tantas possibilidades.

Na questão do trabalho, pudemos observar e constatar que como o povo cigano não chega a escolarização formal, os demais direitos também ficam violados. Pois sem escolarização, sem documentação comprobatória, sem residência fixa e ainda com um histórico de povo e comunidade tradicional folclorizado e estereotipado, quem daria emprego aos ciganos? Por isso seu modo de subsistência e manutenção da vida fica na informalidade, fora desse desenho de trabalho/emprego da sociedade contemporânea, ou seja fica na venda e troca ambulante, sem lugar, nem espaço, nem tempo fixo, sendo por isso visto e apresentado aos outros não ciganos, com –maus olhos¹, com preconceito e discriminação, caindo e reforçando o –censo comum² que reafirma a identidade de que são povos –sem rumo¹ trapaceiros, andarilhos, povo errante e outros estereótipos que os condenam e que os marginalizam cada vez mais, como se a culpa fossem deles, esquecendo que são o tempo todo hostilizados, invisibilizados e esquecidos na construção de políticas de inclusão social pelo Estado, que deveria cumprir seu papel de garantir a todos os cidadãos brasileiros o mínimo de dignidade humana e proporcionar a todos a inclusão social como sujeitos pertencentes ao Estado de Direito.

Notas

¹ Poeta, cantor e compositor mineiro de BH, falecido em 2017 vítima de um infarto fulminante aos 52 anos.

² <https://adcmoura.pt/pareescuteeolhe>; acessado em 05 de maio de 2018.

Referencial bibliográfico

Barbier, René. A pesquisa-ação. Tradução de Lucie Didi; Brasília: Liber Livro Editora, 2007. 159p.

Brasil. Direitos Humanos. 2012. Disponível em: <<http://dhnet.org.br>>. Acesso em: 30 mai. 2016.



. Ministério da Educação. Resolução nº 03, de 2012. Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF, mai/jun. 2012. Disponível em: << <http://mobile.cnte.org.br:8080/legislacao-externo/rest/lei/93/pdf>>>. Acesso em: 15 nov. 2017

. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH - PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasil Cigano: Guia de Políticas Públicas para Ciganos. Brasília, DF, mai. 2013.

de Masi, Domenico; Palieri, Maria Serena. O ócio criativo. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

Freire, P. Educação como prática de liberdade. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

Freire, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Freire, Paulo. Pedagogia de autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Freire, Paulo. Pedagogia dos sonhos possíveis. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

GAMBOA, Sánchez Silvio. Métodos e epistemologia. Santa Catarina: Argos, 2007.

Gatti, Bernadete Angelina. A construção metodológica da pesquisa em educação no Brasil. 3. ed. Brasília, DF: Líber, 2010.

Feitoza, Pedro Rezende Santos. O conceito de conscientização em Paulo Freire como norte metodológico para as assessorias jurídicas universitárias populares. Revista Direito & Sensibilidade, v. 1, n. 1, p. 120-132, 2011.

Marx, Karl; Engels, F. Textos Sobre Educação e Ensino. 2. ed. São Paulo: Moraes, 1992.

Marx, Karl. Contribuição Crítica da Economia Política. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

Moonem, Frans. Anticiganismo: os ciganos na Europa e no Brasil. João Pessoa: FPB, 1994. Disponível: <https://bit.ly/3doVQ02> Acesso em: 20. out. 2011.

Moonen, Frans. Os estudos ciganos no Brasil. p. 127. 2007. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MUNIC/IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaultt_ab1_perfil.shtm>. Acesso em: 20 set. 2016.

Moscovici, S. Os ciganos entre perseguição e emancipação. Revista Sociedade e Estado, v. 24, n. 3, p. 653-678, set./dez. 2009.



Moscovici, S., & Pérez, J. A. A extraordinária resistência das minorias à pressão das maiorias: o caso dos ciganos em Espanha. In J. Vala (Org.). *Novos racismos: Perspectivas Comparativas*. Celta editora: Oeiras, 1999.

Perpétuo, Lenilda Damasceno. *Comunidade cigana Calon em processo de escolarização: conflitos étnicos e saberes pluriculturais*. 2017. 153 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

Rêses, Erlando da Silva; Santos, Mário Bispo dos; Rodrigues, Shirlei Daudt. *A sociologia no ensino médio: cidadania e representações sociais de professores e estudantes*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

Sánchez, Silvio Gamboa. *Pesquisa em educação: métodos e epistemologias*. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

Teixeira, Rodrigo Corrêa. *História dos ciganos no Brasil*. Recife: Núcleo de Estudos Ciganos, 2008.

Thiolient, Michel J. M. *Crítica metodológica Social e enquete operária*. 3. ed. São Paulo: Polis, 1982.

Vigotski, L. S. *A formação social da mente*. Disponível em: <https://bit.ly/3dtAQoT> Acesso em julho de 2015.

_____. *Psicologia da Arte*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.



O serviço social na educação: E a intervenção na questão social contemporânea.

Jackson Santos dos Reis

Mariana da Silva Pereira Reis

Amanda Oliveira Marinho

Resumo

As reflexões contidas neste artigo têm o objetivo de identificar o pressuposto teórico da intervenção do serviço social na educação básica e rebatimentos da questão social com elemento fundante de conflitos e construção social. Desta forma, o objetivo da pesquisa foi reconhecer o papel do Assistente Social em ambiente escolar e a intervenção deste profissional no ambiente escolar. Diante dessa premissa, o aprofundamento destes estudos na temática proporcionou informações acerca de como a atenção do Serviço Social no âmbito escolar pode ter uma proposta interventiva que logo desvelou as alternativas para adquirir uma influência de qualidade e evidenciou potencialidades deste profissional. É necessário evidenciar que para realização deste estudo foi necessário utilizar pesquisa de cunho bibliográfico pelo fato de ter como principal finalidade de desenvolver, esclarecer e tentar relacionar conceitos e ideias para a formulação de abordagens mais condizentes com o desenvolvimento de estudos posteriores. Portanto, os dados e informações coletados foram analisados qualitativamente na forma descritiva e interpretativa para a compreensão do fenômeno estudado em sua complexidade e fundamentado pela reflexão resultante do arcabouço teórico aglutinado no referencial teórico como elemento dinamizador e articulador do discurso construído na temática.

Palavras chave

Educação; Assistente social; Práxis Profissionais; Adolescentes.

Introdução

A construção e materialização do campo da educação como instrumento de intervenção profissional do Assistente Social é legítimo na observância dos rebatimentos da questão social¹ intrínseca à dicotomia entre a apropriação do capital e a pobreza, resultado expressivo da relação tênue social e sua representatividade social.

É necessário esclarecer que as atribuições e competências dos assistentes sociais são direcionadas e norteadas pelos princípios, direitos e deveres registrados no Código de



Ética Profissional de 1993 (CEP), na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8.662/1993), bem como nas particularidades da política educacional.

Para tanto, a Lei nº. 8.662, de 07 de junho de 1993, que dispõe sobre a profissão de assistente social (regulamentação da profissão), especifica em seu artigo:

Art. 4º Constituem competências do Assistente Social: I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares; II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil; III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população; V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos (Brasil, 2006, s/d).

Problematizar e analisar o fortalecimento do profissional do serviço social na educação, no atendimento das demandas da questão social - representada pela expressiva condição de pobreza e fortalecimento ideológico do capital, além das propostas contemporâneas de legitimação do campo sócio-ocupacional e instrumentos teóricos operativos e metodológicos jurídica.

Delimitar a importância do Serviço Social na educação e o amparo do ordenamento jurídico é o objetivo desta pesquisa. Para tanto, realiza-se a análise do contexto histórico da questão social, compreendendo-a como resultado do sistema econômico.

Compreender a proposta interventiva dentro da educação e delimitação teórico-operativa e metodológica da ação profissional.

Segundo Gil (2002) a revisão de literatura é determinante na construção da investigação, sendo instrumento indissociável a construção do conhecimento e preenchimento de lacunas ainda não exploradas nos temas abordados.

Portanto, as informações coletadas foram analisadas qualitativamente, pois se almejava desenvolver uma reflexão acerca do papel do Serviço Social em ambiente escolar, no reatamento e compreensão do processo de pobreza e exclusão social e sua representatividade. Como estudo descritivo-interpretativo, as informações foram analisadas, numa perspectiva histórica para a compreensão do fenômeno estudado, na sua com-



plexidade, fundamentado pela reflexão resultante do referencial bibliográfico apresentado nos tópicos posteriores que foi o elemento dinamizador e articulador do discurso construído na temática.

Metodologia

O presente trabalho caracterizou-se por ser um estudo de natureza científica, do tipo exploratório, no qual se realizou pesquisa bibliográfica de base teórica com diversos autores.

O levantamento bibliográfico foi realizado por meio eletrônico de artigos, periódicos, leis, portarias e livros, tendo como marcadores: educação; serviço social; pobreza. A pesquisa foi realizada utilizando os artigos disponíveis no site da Scielo (Scientific Electronic Library Online).

Dentre os critérios utilizados para a seleção estão: artigos publicados em língua portuguesa, com texto completo e ano de publicação no período de 2006 a 2017, e, que abordassem os aspectos relevantes acerca do Serviço Social na educação no enfrentamento da questão social e pobreza.

Foram utilizados como critérios para exclusão, os artigos publicados sob a forma de resumo e os publicados em língua não portuguesa. Concomitantemente à seleção dos artigos pertinentes, foi realizada a leitura e interpretação do material selecionado, através de um instrumento próprio, que permitiu o agrupamento e análise dos artigos, frente aos objetivos propostos. Após a leitura sistêmica dos resumos dos artigos encontrados, fez-se valer os critérios de inclusão e exclusão, e definiram-se os artigos científicos que seriam utilizados neste estudo.



Título	Autor	Revista	Ano	País	Fonte
Serviço Social e Educação: Possíveis Contribuições.	GONÇALVES, Amanda Boza; SILVA, Claudia Neves da	PUCPR	2011	Brasil	Outros
Pesquisa e produção do conhecimento em Serviço Social.	SIQUEIRA DA SILVA, José Fernando.	Textos & Contextos (Porto Alegre)	2007	Brasil	SciELO
Dimensões históricas das relações entre educação e Serviço Social: elementos para uma revisão crítica	DENTZ, Marta von; SILVA, Roberto Rafael Dias da.	Serviço Social em Sociedade	2015	Brasil	SciELO
Educação e pobreza: limiares de um campo em (re) definição.	YANNOULAS, Silvia Cristina; ASSIS, Samuel Gabriel; MONTEIRO FERREIRA, KALINE.	Revista Brasileira de Educação	2012	Brasil	SciELO
Desigualdade, pobreza e serviço social.	NETTO, José Paulo.	Revista Em Pauta	2009	Brasil	SciELO
Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as políticas Sociais.	GODINHO, Isabel Cavalcante	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)	2011	Brasil	Outros
Desigualdade social e pobreza: contexto de vida e de sobrevivência.	EUZÉBIOS FILHO, Antonio; LOBO GUZZO, Raquel Souza..	Psicologia & Sociedade	2009	Brasil	SciELO

Quadro 1. Publicações científicas na base de dados SciELO e outros sobre produção científica da educação, pobreza e serviço social, no período de 2006 a 2017, segundo a caracterização de título, autor, revista, ano, país e fonte.

Serviço social dos pobres para os pobres

O Serviço Social, historicamente encontra-se aliado a eficiência do controle estatal sobre a população não proporcionando uma reflexão da estrutura da sociedade brasileira e nos embates gerados pela acumulação capitalista e sua representação da questão social materializada pela pobreza e exclusão social.

Para a superação do ideário profissional atrelado a condicionalidade do assistencialismo, foi inserida, dentro da categoria do Serviço Social, series de movimentos para analisar as propostas teóricas metodológicas e práticas para analisar a realidade com



criticidade e propostas interventivas, tendo como objeto o rompimento com a concepção tradicional e reconceituação profissional.

Segundo Netto (2006) este movimento de renovação e rompimento paradigmático ocorreu em três momentos distintos. A perspectiva modernizadora², a de reutilização do conservadorismo e a intenção de ruptura. Na primeira ocorreu um ajustamento ao sistema econômico da ditadura, na segunda apenas revisa o formato teórico metodológico na terceira e mais pungente a ideia inicial romper com a herança conservadora.

Na reconceituação podemos destacar data de (1930-1945) tendo como base teórica o neotomismo, em decorrência atuação junto a “clientes” ou Serviço Social de Caso. Segunda fase datada de (1945-1965) e marcada pela perspectiva funcionalista e da integração social tendo como método o Serviço Social de Caso, Grupo e Comunidade.

Destacam-se três momentos históricos no momento de renovação conforme Netto (2006, p. 152-153) o momento inicial nos anos de 1960 foi marcado por seminários de teorização; no segundo momento, na década de 1970, a produção científica em nível de pós-; já na década de 1980 ocorre o fortalecimento da categoria pelas entidades Centro Brasileiro de Cooperação e Intercambio de Serviços Sociais (CBCISS), Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social (ABESS) que se liga a entidades de representação social como sindicatos e associações profissionais.

No terceiro momento na Ditadura Militar, o Serviço Social permanece ainda buscando novos caminhos de rompimento com o conservadorismo e com procedimentos engessados e racionais³; nesta interação podemos destacar alguns eventos importantes para a categoria como o Seminário de Araxá (1967) e o de Teresópolis (1970), que constroem a metodologia do Serviço Social (Yasbeck, 1996).

Podemos destacar como ponto importante com a ruptura da ação profissional O Congresso da Virada que ocorreu no ano de 1979, conhecido como III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais realizados nos dias 23 a 28 de setembro, promovido pelo Conselho Federal de Assistentes Sociais – CFAS, hoje CFESS (Conselho Federal de Serviço Social).



Conforme Yasbek (2009) neste momento histórico a necessidade de compreensão e rebatimentos decorrentes do capitalismo mundial exigiu da categoria a análise da perspectiva excludente da subordinação social ao capital operando a mudança e revisão dos parâmetros teóricos metodológicos e buscando sustentação na teoria social e Marx.

Silva (2007, p.283) analisando o processo de aproximação do Serviço Social e teoria marxista afirma:

Os primeiros contatos entre o Serviço Social e a tradição marxista ocorreram ao longo do “processo de reconceituação”, ou seja, a partir de um movimento de cunho latinoamericano, de caráter necessariamente sincrético e multifacetado, que suscitou um intenso debate teórico-metodológico entre os assistentes sociais e consumiu uma década (de 1965 a 1975 – não exatamente).

Iamamoto (1985) traz uma reflexão à ampla discussão da construção histórica do campo profissional para atuação junto à massa populacional explorada e empobrecida. Destaca-se ainda a necessidade de amplo entendimento da dicotomia pobreza e ação profissional. Para entender essa análise situacional de dualidade do Serviço Social, Iamamoto (1985, p.75) contextualiza:

[...] Responde tanto a demandas do capital como do trabalho e só pode fortalecer um ou outro pólo pela mediação de seu oposto. Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, da resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história. A partir dessa compreensão, é que se pode estabelecer uma estratégia profissional e política, para fortalecer as metas do capital ou do trabalho, mas não se pode excluí-las do contexto da prática profissional, visto que as classes só existem inter-relacionadas.

Compreende-se a necessidade urgente de discutir e ampliar a intervenção e mediação da construção ideológica e das práticas que reverberam nas condições objetivas da vida social, seja no ambiente escolar ou na prática profissional do Serviço Social. Para compreender a dinâmica específica de análise do Serviço Social na educação segue pontual a descrição crítica dos marcos teóricos.

Serviço social e educação: Conceitos e fundamentos

Os assistentes sociais que trabalham no âmbito da educação respaldam-se com o seu Projeto Ético-Político, em busca da materialidade das ações profissionais sendo que almejam a formação de uma sociedade que não seja excludente quanto aos recursos



de adquirir e produzir conhecimento, proporcionando um espaço democrático para o conflito e para a criação de condições educacionais concretas nas esferas políticas, educacionais e profissionais associadas com valores, compromissos e princípios profissionais.

A educação organizada sob a forma de política pública se constituiu em uma das práticas sociais mais amplamente disseminadas de internalização dos valores hegemônicos na sociedade capitalista. A partir das lutas sociais, em especial da classe trabalhadora pelo reconhecimento de seus direitos sociais, tornou-se também condição consciência própria, autônoma, por parte desta própria classe e de suas frações. Um território disputado pelas classes sociais fundamentais, cujas lutas se expressam em diferentes contornos e processos que a política educacional assumiu ao longo da história. Deste modo, compreender a trajetória da política educacional é um esforço que requer mais do que o resgate de uma história marcada por legislações e mudanças institucionais intestinas, mas de suas relações com a dinâmica e as crises da sociedade do capital, a partir de sua singular inscrição nos processos de estabelecimento de consensos e de reprodução da força de trabalho na realidade brasileira (Almeida, 2011. p. 12).

Considerando as transformações que vem ocorrendo na sociedade e nas políticas do país, com destaque a Constituição Federal de 1988 e a anuência do Código de Ética de 1993 (vigente até o momento), o Serviço Social no Brasil obteve um avanço qualitativo na fundamentação teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política da profissão.

Na proposta para as Novas Diretrizes Gerais para os cursos de Serviço Social com o aceite da Proposta Nacional do Currículo Mínimo para os Cursos de Serviço Social, em 1997, simultâneo a época de aceitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, os Núcleos de Fundamentação. Traz consigo o trabalho como centro das relações sociais e a questão social como arcabouço fundante da profissão, que oportuniza uma maior familiaridade com a realidade vivida ao mesmo tempo com a tríade ensino-pesquisa-extensão determinada pela Resolução nº. 15, de 2002, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares, alavancam-se uma formação crítica, generalista e histórica, unificando, o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

As diretrizes para o Curso de Serviço Social baseiam-se na conquista de um projeto de formação profissional que leve à materialização do que está posto, pela construção comum, no Projeto Ético-Político do Serviço Social.



Este documento de diretrizes estabelece uma base comum, no plano nacional, para os cursos de graduação em Serviço Social, a partir do qual cada Instituição de Ensino superior (IES) elabora seu currículo pleno. Esta base está pautada por um projeto de formação profissional, coletivamente construído, ao longo dos anos 80 e 90, sob a coordenação da ABEPSS (cress, 2006a, s/d).

Por meio dos princípios e diretrizes curriculares, com núcleos de fundamentação vertendo nas matérias básicas e nas atividades integradoras do currículo o estágio supervisionado e o trabalho de conclusão de curso desfrutaram de cada Instituição de Ensino Superior, percursos isolados, porém fundamentados em diretrizes gerais que respaldam a formação profissional do Serviço Social.

A exigência sob o perfil profissional está presente na/para construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. De acordo com o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS).

Região (2006b, p. 45) tal perfil deve ser:

Profissional que atua nas expressões da questão social, formulando e implementando propostas de intervenção para seu enfrentamento, com capacidade de promover o exercício pleno da cidadania e a inserção criativa e propositiva dos usuários do Serviço Social no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho.

É importante refletir que, ao mesmo tempo, o assistente social está injetado em diversos espaços, construindo os processos de trabalho, lamamoto (2006) elucida que o exercício do assistente social é, na verdade, um composto da evolução do trabalho, em razão que, não existe um exclusivo e exato processo de trabalho dentro dos diferentes ambientes, e que o assistente social é convidado para executar sua profissão em critérios de trabalho coletivo. Vislumbra-se a sala de aula como espaço de atuação, com realidade diversificada a partir dos sujeitos ali inseridos, o que possibilita a prática interventiva ao assistente social. Atualmente, as salas de aula, apresentam um perfil desuniforme de alunos com realidade diversificada, com reações particulares que possuem relação direta a saúde mental do adolescente e do ambiente familiar dela, e a escola têm papel importante no equilíbrio emocional de seus estudantes. Esta realidade renasce frequentemente na prática do assistente social, provoca no profissional uma inquietação diante da realidade que demanda uma resposta. Isso faz refletir que:

A escola pública, enquanto um espaço sócio ocupacional do Assistente Social, deve sim contar com os dispositivos legais a fim de garantir tal prática. Na escola, tanto pública



quanto privada, as contradições da sociedade são expressas de forma mais intensa. Por exemplo, precarização das condições de trabalho dos docentes; gravidez na adolescência; existência de vítimas de violências (física, psicológica, sexual, negligência); expansão do voluntariado no campo educacional e a conseqüente desprofissionalização daqueles que atual nas escolas; dependência química; prática do narcotráfico no ambiente escolar; insubordinação dos alunos aos limites e regras da escola; perda do atrativo da educação como um meio de ascensão social e demais situações de vulnerabilidade social (Gonçalves; Silva, 2011, p.4).

Outros aspectos expressivos no processo educacional 'social', específico no contexto histórico social dos próprios alunos; em sua maioria, são fatores externos que introduzem no interior das salas de aula as realidades apresentadas neste espaço que materializa a ação e relação aluno/escola. Uma respeitável variação com essa linha de raciocínio é a mudança de processo de aprendizado como social, dentro de uma análise particularizada, respeitando e valorizando as desigualdades como espaço de debates e construção de nova dicotomia. Com isso, abrem-se uma viabilidade enorme de intervenções para cada perfil de adolescente, métodos diferenciados, conteúdos conduzidos conforme a estrutura de pensamento.

Dentro dessa realidade os que mais sofrem com a desigualdade social são aqueles que são avaliados como "desajustados", ou seja, que se desviam das características legitimadas hegemonicamente, fora do que é considerado "normal".

Mas o louco tem seus bons momentos, ou melhor, ele é, em sua loucura, o próprio momento da verdade; insensato, tem mais senso comum e desatina menos que os atinados. Do fundo de sua loucura atinada, isto é, do alto de sua sabedoria louca, sabe muito bem que sua alma foi atingida. E renovando, em sentido contrário, o paradoxo de Epimênides diz que está louco até o âmagô de sua alma e, dizendo isso, enuncia a verdade (Foucault, 1972, p. 233).

A sociedade tal como a escola não está habituada a interagir horizontalmente com o diferente, com aqueles que têm atitudes diferentes da "normalidade", e assim não conseguem dar a devida importância a essas pessoas que ocasionalmente incorrem em medo e repulsa.

Por isso é que toda prática educativa libertadora, valorizando o exercício da vontade, da decisão, e da resistência, da escolha; o papel das emoções, dos sentimentos, dos desejos, dos limites; a importância da consciência da história, o sentido ético da presença



humana no mundo, a compreensão da história como possibilidade jamais como determinação, é substantivamente esperançosa e, por isso mesmo, provocadora da esperança (Freire, 2000, p. 23).

Considera-se que a escola sozinha não supera as problemáticas sobre a pobreza e a desorganização social, “rebatimentos do capital” dos seus alunos; a atuação isolada dos educadores também não alcança resultados aceitáveis, então se faz necessária a junção de outras áreas de atuação, em um trabalho interdisciplinar, problematizando juntos, para construção de novos saberes e novas práticas menos excludentes. Gonçalves e Silva (2011, P.7294) fortalece esta ideia ao afirmar que:

A ação do assistente social deve ocorrer em parceria com o Orientador Educacional, Pedagogo e professores, em um trabalho interdisciplinar, focando os estudantes e seus familiares, isto é, a tríade escola-família-comunidade. A prática profissional deve ter por finalidade a busca de alternativas para os diversos problemas que se manifestam cotidianamente nas instituições escolares, já citados acima: desmotivação, gravidez, agressividade, evasão, repetência, violência (Gonçalves; Silva, p. 7294, 2011).

O que torna legítimo, ao Serviço Social, atuar de modo matricial no ambiente escolar e nas representativas da questão social e no limiar das suas especificidades.

O serviço social no ambiente escolar e suas prerrogativas

É imprescindível a existência de políticas públicas oficiais voltadas para as crianças e os adolescentes, compreendendo as políticas como um conjunto de valores princípios, diretrizes e normas que regulamentam as práticas sociais e a gestão dos bens públicos em função de um bem individual e coletivo (Amstalden e col., 2010).

De acordo o Conselho Federal de Serviço Social, as competências e habilidades do assistente social devem propiciar uma capacitação teórico-metodológica e ética-política como condição fundamental para a destreza de serviços técnico-operativas, e o discernimento, da definição social da profissão e de seu desenvolvimento sócio histórico, exibindo as possibilidades de atuação contidas na realidade, e deve também assinalar demandas presentes na sociedade, visando a formulação de respostas profissionais para o acareamento da questão social.

O Serviço Social tem a obrigação ética de interferir nas expressões da questão social empenhado com os direitos humanos, sendo um dos princípios principais do Código de



Ética do Assistente social, a “defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo.” (CFESS, 1993).

Envolvem ainda as escolhas teóricas, ideológicas e políticas das categorias e dos profissionais – por isto mesmo, a contemporânea designação dos projetos profissionais com o projeto ético-político revela toda a sua razão de ser uma identificação ética só adquire efetividade histórica concreta quando se combina com uma direção político-profissional (Netto, 1999, p. 99).

No bojo da construção e materialidade profissional legitimamos um projeto societário dentro do Serviço Social vinculado a superação de pobreza e desigualdade social.

Serviço social no aporte da educação como mecanismo de autonomia educacional e sociofamiliar

O Parecer Jurídico 23/00, de 22 de outubro de 2000, incluso na publicação do Conselho Federal de Serviço Social (2001, p.13), dispõe sobre as atividades técnicas profissionais que o Assistente Social deve desenvolver no espaço escolar (descrição na íntegra): - Pesquisa de natureza sócio-econômica e familiar para caracterização da população escolar; - Elaboração e execução de programas de orientação sócio-familiar, visando prevenir a evasão escolar e melhorar o desempenho e rendimento do aluno e sua formação para o exercício da cidadania; - Participação, em equipe multidisciplinar, da elaboração de programas que visem prevenir a violência; o uso de drogas e o alcoolismo, bem como que visem prestar esclarecimentos e informações sobre doenças infecto-contagiosas e demais questões de saúde pública; - Articulação com instituições públicas, privadas, assistenciais e organizações comunitárias locais, com vistas ao encaminhamento de pais e alunos para atendimento de suas necessidades; - Realização de visitas sociais com o objetivo de ampliar o conhecimento acerca da realidade sócio-familiar do aluno, de forma a possibilitar assisti-lo e encaminhá-lo adequadamente; - Elaboração e desenvolvimento de programas específicos nas escolas onde existam classes especiais; - Empreender e executar as demais atividades pertinentes ao Serviço Social, previstas pelos artigos 4º e 5º da Lei de Regulamentação da profissão.

Art. 4º Constituem competências do Assistente Social:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;



III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população;

IV - (Vetado);

V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos;

VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais;

VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais;

VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo;

IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;

X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social;

XI - realizar estudos sócio-econômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades.

Art. 5º Constituem atribuições privativas do Assistente Social:

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;

II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;

III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;

IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social;

V - assumir, no magistério de Serviço Social tanto a nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em curso de formação regular;

VI - treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social;

VII - dirigir e coordenar Unidades de Ensino e Cursos de Serviço Social, de graduação e pós-graduação;

VIII - dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudo e de pesquisa em Serviço Social;



- IX - elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou outras formas de seleção para Assistentes Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social;*
- X - coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social;*
- XI - fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais;*
- XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas;*
- XIII - ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional (CFESS, 2011, p.28-29).*

De acordo com Akerman (1998) a escola é compreendida como local onde as crianças e adolescentes devem estar. Onde são emitidos valores morais relevantes à formação de um cidadão. Simultaneamente, as legislações especiais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (2001) robustecem esta postura, ao afirmar que as crianças se deparam em fase de desenvolvimento físico, social e mental, e que a escola é um dispositivo de importância singular para que esse desenvolvimento ocorra de fato. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) N°. 9.394/96, compete à escola agora, também manter com a comunidade em que se situa um convívio de colaboração, em que pais ou qualquer pessoa do local se envolvam e participem das atividades promovidas pela escola, em prol de bom aprendizado dos alunos.

O Assistente Social como uma ferramenta executora de políticas públicas e ao passo que no âmbito educacional, se depara com essa demanda emergente com instrumentais apropriados para tratar com a questão em si, amparada pela Lei, pautado num código de ética que preceitua a luta pelos direitos humanos, a busca pela liberdade, a cidadania, a reintegração social, vinculados à efetivação de direitos sociais, reforçando a importância da prevenção como um provedor da cidadania.

Junto a Política Nacional de Assistência Social e em trabalho com outros educadores na área da saúde, com a educação, a psicologia, entre outros é plausível planejar promoção de saúde, atraindo a comunidade local para atividades alternativas e sócias educativas, até mesmo a prevenção, elaborando uma leitura crítica da realidade ponderando toda uma composição biopsicossocial no que se refere às substâncias psicoativas. Criando uma prevenção através do trabalho de todos, nas escolas, nos lares e nas comunidades.



Considerações finais

A escola é o ambiente de ensino, educação e aprendizagem. A educação é dilatada pela convivência humana e o ensino são artifícios didáticos e metodológicos que permitem a aprendizagem dos alunos e a capitalização de várias experiências durante a vida do indivíduo, ou seja, é uma troca de conhecimentos. Isso significa que é necessário reservar um maior tempo no contexto de disponibilizar a esse aluno que ele externalize seus anseios, medos e suas habilidades, proporcionando uma maior interação entre o meio onde vive e o espaço em que transita constantemente, no caso a escola.

Analisou-se através da literatura existente, como os assistentes sociais, em ambiente escolar, constroem seu trabalho em relação à prevenção de conflitos por adolescentes. A presença do Assistente Social no âmbito escolar, propicia especialmente as crianças e adolescentes de famílias em situação de risco social, o acesso aos serviços sociais e assistenciais, por intermédio de programas, informações e encaminhamentos empreendidos na própria instituição de ensino que coabitam, singularmente em cenários pelos adolescentes que frequentam a escola.

Sendo que a partir desses subsídios é possível compreender que é imprescindível considerar nos discursos pedagógicos, as práticas reprimidas predominantes nos debates sobre violência e pobreza. E, assim, conduzir outras práticas pedagógicas de prevenção de caráter crítico e histórico, articuladas ao teor das diversas disciplinas da Educação Básica.

O Serviço Social escolar é certamente um desafio para o Assistente Social, em razão que se configura ainda como um campo a ser explorado e efetivado. Constata-se até este momento que as políticas implementadas não são eficientes para garantir uma atuação de qualidade que enalteça as habilidades, competências e atribuições do Assistente Social.

Em âmbito escolar é indispensável reconhecer que as ações são pensadas e efetivadas em concomitância, pela equipe multidisciplinar, sendo que o profissional do Serviço social se revela como um parceiro das ações desenvolvidas na escola com outros profissionais (psicólogos, pedagogos, direção, supervisão, professores).



É importante que a equipe multidisciplinar reconheça que todos estão incluídos no processo de ensino e aprendizagem. As ações e reações serão a resposta então de uma atuação realizada em conjunto com um único objetivo que é o de garantir uma permanência saudável do aluno na escola e com uma educação e qualidade, voltada para a promoção desse aluno enquanto sujeito incluso na sociedade.

Notas

¹ Iamamoto (2007, p.156) afirma que a questão social “[...] condensa um conjunto das desigualdades sociais e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais. Netto (Iamamoto, in: Iamamoto e Carvalho, 1983:77 apud Netto, 2006, p. 17, nota de rodapé nº1) ainda afirma “[...] A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operaria e de seu ingresso no cenário político da sociedade (...) É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia[...]”

² “[...] o que a vertente modernizadora do Serviço Social no Brasil faz pós 64, é atualizar a herança conservadora da profissão, de forma a adequá-las ‘às novas estratégias de controle e repressão da classe trabalhadora, efetivadas pelo Estado e pelo grande capital, para atender às exigências da política de desenvolvimento com segurança’. (Iamamoto, 1982:213 apud Netto, 2006, p. 299).”

³ Netto (2006, p.123) acerca dos procedimentos racionais define [...] exige-se do assistente social, ele mesmo, ‘moderno’ - com um desempenho cujos traços ‘tradicionais’ são deslocados e substituídos por procedimentos ‘racionais’

Referências

Almeida, Ney Luiz Teixeira. Educação pública e Serviço Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade n. 63. São Paulo: Cortez, 2000. p. 62-75.

Almeida, Ney Luiz Teixeira de. Apontamentos sobre a Política de Educação no Brasil hoje e a inserção dos/as assistentes sociais. In: CFESS. Subsídios para o debate sobre Serviço Social na Educação. Brasília: CFESS, 2011.

Akerman, Jacques. Estratégias de segregação na infância e adolescência: problemas e impasses do encaminhamento para tratamento em instituições de saúde mental. 1998. 175 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, FAFICH. Programa de pósGraduação em Psicologia.

Amstalden, A. L. F.; Hoffmann, M. C. C. L.; Monteiro, T. P. M. A política de saúde mental infanto-juvenil: seus percursos e desafios. Atenção em saúde mental para crianças e adolescentes no SUS. São Paulo: Editora Hucitec, p. 33-45, 2010.



Brasil. Conselho Federal de Serviço Social. Lei nº. 8.662 de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. In: CRESS MG 6. Regiões. Coletânea de Leis. 4. ed. Belo Horizonte: CRESS, 2006.

Brasil. Estatuto da criança e do Adolescente. Lei nº. 8069, de 13 de julho de 1990.

Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Brasil. Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 9. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2011].

CFESS. Código de Ética do Assistente Social. Lei nº. 8662, de 13 de março de 1993.

_____. Diretrizes Curriculares para os Cursos de Serviço Social. Resolução nº 15, de 13 de março de 2002.

_____. Regulamentação da Profissão. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Conselho Federal de Serviço Social. Seminário nacional: 30 anos do Congresso da Virada / Conselho Federal de Serviço Social. – Brasília : CFESS, 2012.

Dentz, Marta von; Silva, Roberto Rafael Dias da. Dimensões históricas das relações entre educação e Serviço Social: elementos para uma revisão crítica. *Serv. soc. soc*, n. 121, p. 7-31, 2015.

Euzébios Filho, Antonio; Lobo Guzzo, Raquel Souza. Desigualdade social e pobreza: contexto de vida e de sobrevivência. *Psicologia & Sociedade*, v. 21, n. 1, 2009.

Foucault, Michel. *A arqueologia do conhecimento: Traduzido do francês por AM Sheridan Smith*. Pantheon Books, 1972.

Freire, Paulo. *Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: UNESP, 2000.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Godinho, Isabel Cavalcante. *Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as políticas Sociais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

Gonçalves, Amanda Boza; Silva, Claudia Neves da. *Serviço Social e Educação: Possíveis Contribuições*. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/6303_3342.pdf> Acesso em 27 jul.2017.

Iamamoto, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____, Marilda Villela. Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do Assistente Social na atualidade. In: *Atribuições Privativas do/a Assistente Social – Em Questão*. Brasília: CFESS, 2002.



Iamamoto, Marilda Villela; Carvalho, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil – Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

Netto, José Paulo. *O Movimento de Reconceituação: 40 anos depois*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nº 84 – Ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós – 64*. 8ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Desigualdade, pobreza e serviço social*. *Em pauta*, n. 19, p. 134-171, 2007.

Ozanira, Maria. *O serviço social e o popular: resgate teórico metodológico do projeto profissional de ruptura*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

Siqueira da Silva, José Fernando. *Pesquisa e produção do conhecimento em Serviço Social*. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 6, n. 2, 2007.

Yazbek, M. C. *Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social*. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Curso de Capacitação a Distância. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social/CFESS; UnB/Centro de Educação Aberta Continuada a Distância/Cead, 2009. P. 145-148.

Yannoulas, Silvia Cristina; ASSIS, Samuel Gabriel; Monteiro Ferreira, Kaline. *Educação e pobreza: limiares de um campo em (re) definição*. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 50, 2012.



Direito à cidade e justiça social: Uma análise sobre a população em situação de rua de Maringá-PR-Brasil.

Ana Lúcia Rodrigues

Ingrid Spagnol Pereira

Júlia Fernanda Mariotto Casini

Resumo

A população em situação de rua é um fenômeno urbano que expressa, na cidade planejada, desigualdades existentes na estrutura social. Maringá-PR- Brasil possui, desde sua origem, um planejamento urbano que a transformou em uma cidade marcada pelo segregacionismo e especulação imobiliária, visando incorporação de população solvável. Assim, a cidade planejada não admite a existência de grupos populacionais vulnerabilizados, pois estes contrastam a imagem da cidade vendida como harmoniosa e bela. O trabalho apresenta dados comparativos da pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles (UEM/Núcleo da Região Metropolitana de Maringá), no período entre 2015 a 2018, que investigou as características e as condições de vida dessa população, buscando, a partir dos dados obtidos, oferecer ao poder público, uma análise comparativa temporal que oferece subsídios para a construção e aprimoramento de políticas públicas voltadas a este grupo populacional. Os dados demonstram esse fenômeno crescente na cidade, intimamente vinculado à atual conjuntura de crise do capitalismo e de desmonte das políticas públicas no país. Na perspectiva do direito à cidade, a população em situação de rua é excluída do planejamento urbano e invisibilizada, o que se evidencia pela falta de investimentos por parte da gestão municipal em políticas para esta população. Os resultados permitem inferir que o modelo urbano maringaense não tem priorizado os grupos mais vulneráveis, em contraponto aos princípios da função social da cidade e da propriedade, dispostos no Plano Diretor do município.

Palavras chave

Pessoas em situação de rua; Direito à cidade; Cidade; Planejamento urbano; Políticas públicas.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 no artigo 182 e seguintes, compõe um capítulo específico sobre a Política Urbana. O Estatuto da Cidade, uma normatização esperada ao longo de muitos anos, (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001), regulamenta o



disposto na Constituição, estabelecendo diretrizes da política urbana, na perspectiva de que o solo urbano atenda a uma função social.

A cidade de Maringá possui um planejamento urbano desde a sua origem, planejada de acordo com o Plano Diretor de 1968, mas que, hodiernamente, transformou-se em uma cidade marcada pelo segregacionismo e especulação imobiliária, em atendimento às camadas mais altas da sociedade.

Em contraste aos ditames estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, um marco histórico para os direitos urbanísticos, está a população em situação de rua, um fenômeno urbano que expressa às desigualdades sociais existentes no espaço urbano.

Uma pesquisa do Observatório das Metrópoles (UEM/Núcleo da Região Metropolitana de Maringá) realizada nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018¹, confirmou o aumento da população em situação de rua, em Maringá.

Maringá, uma Cidade segregadora, em contradição com o modelo de planejamento urbano inicial, somado à falta de políticas urbanas e, em contraponto aos princípios da função social da cidade e propriedade, disposto no Plano Diretor da Cidade de Maringá, temos, portanto, a conjuntura atual, marcada pela invisibilidade da população em situação de rua.

Considerando o Direito à cidade como uma somatória de todos os direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, essencialmente, o direito à saúde, moradia digna, educação, transporte, segurança e assistência aos desamparados. A atual Política urbana do Brasil encontra-se alicerçada em um princípio primordial para o desenvolvimento das cidades, a função social da cidade e da propriedade, pela Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Plano Diretor Municipal. Desta forma, o direito à cidade e justiça social compõe um conjunto de direitos básicos a todos os cidadãos, dignos de direitos e garantias fundamentais à luz do Estado Democrático de Direito. .

A metodologia utilizada baseou-se na revisão de literatura sobre o tema, apresentação e reflexão sobre alguns dos dados coletados nos anos 2015, 2016, 2017 e 2018, a partir das pesquisas realizadas pelo Observatório das Metrópoles Núcleo UEM – Maringá².



Marco teórico

A Constituição Federal de 1988, inovando ao tratar sobre Política Urbana, com o escopo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, culminou em estabelecer o exercício do direito à cidade. Sendo assim, segundo Saule Júnior, “a política urbana e as normas de direito urbanístico, devem ter como finalidade atender os fundamentos e os princípios constitucionais, visando tornar efetivo o direito à cidade” (Saule Júnior, 1997, p.46). Deste modo, para o mesmo autor, “a efetivação desse direito significa tornar pleno o exercício da cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana, que são fundamentos de um Estado Democrático de Direito nos termos do art. 1º da Constituição” (Saule Júnior, 1997, p.46).

Para o efetivo exercício da cidadania, se faz necessário o pleno desenvolvimento dos direitos sociais básicos, presentes no artigo 6º da Constituição Federal. Vale ressaltar, “contudo, leis, planos e programas não são instrumentos que agem por si só, mas ferramentas a serem utilizadas pela sociedade para que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficiente” (Roguet, p. 83, 2015).

Com o exercício da cidadania, se faz presente o princípio da justiça social, uma gama de igualdade de direitos em sociedade. Sendo assim, para Saule, “o princípio da justiça social deve mostrar a concretização dos objetivos fundamentais, pois apesar de serem normas programáticas, lhe são conferidas valor de Constituição” (Saule Júnior, 1997, p.53).

Uma sociedade que não pratica justiça social e cidadania convive com diversas desigualdades sociais, e a cidade de Maringá-PR experimenta um aumento no crescimento da população em situação de rua.

A invisibilidade das pessoas em situação de rua em Maringá se dá, sobretudo, porque esta é uma cidade historicamente estruturada em uma imagem com especificidades que têm sido destacadas pela literatura urbana e pela própria mídia. É uma cidade que prioriza o valor estético e comercial do espaço urbano, pouco importando as relações sociais estabelecidas nesse espaço, as formas de sociabilidade que ali se dão e a garantia dos direitos das populações mais vulneráveis.

Segundo Rodrigues (2004), Maringá implantada como cidade planejada, prosperou, conforme o plano de ocupação, no entanto, não se manteve exatamente conforme ao planejado “devido ao processo de adensamento demográfico decorrente do êxodo rural,



na década de 1970, que não se podia prever inicialmente. Com isto, neste período, configurou-se o fenômeno da periferização da pobreza” (Rodrigues, 2004, p. 34-35). Conforme dados do Observatório das Metrópoles Núcleo UEM/Maringá, apesar de o crescimento da população em situação de rua, os direitos deste grupo populacional são esquecidos.

A Constituição Federal, em sua aplicação forma, garante a adoção do princípio da igualdade de direitos para os cidadãos, na forma da lei, em contraponto, a materialidade da legislação encontra-se maculada, diante do descaso com que convivemos diariamente. Assim, “diante de todos os desafios vividos pela população em situação de rua, o descaso das autoridades estatais, constitui-se como uma forma de violação de direitos, bem como, do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, impondo-se de forma *erga omnes*” (Rodrigues; Pereira; Casini, 2019, p. 02).

A aplicação do direito à cidade é um desafio, pois, segundo Lefebvre (2001, p.135) “o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direitos à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. Da mesma forma, para Maricato (2008, p. 70) “um instrumento eficiente para evidenciar a cidade real, iluminando sua face oculta, ilegal e segregada, é o conhecimento científico da cidade a partir de alguns indicadores e sua evolução”.

Diante de todos os desafios, especialmente para a população em situação de rua, carente em direitos, políticas públicas e solidariedade, a aplicação material da lei cumpriria objetivos fundamentais como a redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Assim, “para o direito à cidade se concretizar a política urbana e as normas de direito urbanístico devem ter como premissa viabilizar um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático brasileiro” (Saule Júnior, 1997, p.46). A população em situação de rua é, portanto, expressão da não garantia do direito à cidade e acesso a todos os direitos que naquele estão abarcados.

De Lucca (2007, p. 20) observa que “[...] problema de multiplicação e controle, a população de rua, tal como é hoje, não existiu desde sempre, sendo invenção social recente e bem datada em nosso país”. O autor aponta que houve uma mudança, uma reconfiguração daquele antigo mendigo, visto como um fracassado moral e individual. Esta reconfiguração tem início na década de 1980 e se consolida no início do novo século. A população em situação de rua foi, então, adquirindo novos olhares de diversos atores sociais, tornando-se uma preocupação pública, uma questão política, em torno



da necessidade da proteção, de produção de dados estatísticos, entre outras estratégias de compreender a existência de pessoas vivendo nas ruas.

Conhecer este fenômeno urbano é de suma importância para a compreensão dos modos de vida dessas pessoas, no sentido de produzir dados que possam subsidiar o aprimoramento e a construção de políticas públicas para este segmento, não no sentido de que é algo a ser “combatido” e “exterminado”, mas na perspectiva da garantia de seus direitos, levando em consideração as especificidades de seu modo de viver. Cabe destacar que o Brasil não possui dados oficiais sobre esta população, a mesma não é abrangida pelas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois os dados censitários são coletados com base nos domicílios, o que dificulta a implementação das políticas públicas voltadas para este contingente e faz com que se torne ainda mais invisibilizado pelas políticas sociais.

Embora, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicados em 2016, no Brasil não constem dados oficiais, existe uma estimativa realizada por meio dos dados obtidos através do censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos municípios:

Estima-se que existam 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil. Deste total, estima-se que dois quintos (40,1%) habitem municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) habitem municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Por sua vez, estima-se que nos 3.919 municípios com até 10 mil habitantes habitem 6.757 pessoas em situação de rua, (6,63% do total). Ou seja, a população em situação de rua se concentra fortemente em municípios maiores (IPEA, 2016, p. 25).

Visualiza-se, assim, que é um número considerável e que, a sua maioria, está atrelada à dinâmica de grandes centros urbanos – dado importante para as análises sobre esta parcela populacional específica. Por não ser incorporada pelo IBGE, alguns municípios de grande porte realizam, geralmente, suas próprias pesquisas, como é o caso de Maringá-PR. Adiante, este trabalho apresentará alguns dados da pesquisa realizada e uma breve reflexão sobre os mesmos.

Metodologia

A metodologia se compõe de uma pesquisa censitária realizada pelo Observatório das Metrôpoles Núcleo UEM – Maringá, com aplicação de questionário composto por questões fechadas e algumas abertas, nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018. As entrevistas dos sujeitos pesquisados foram concentradas no período noturno,



previamente organizada, privilegiando os horários de maior acessibilidade a estes sujeitos, quando a população já estava acomodada nos pontos de pernoite mapeados.

Previamente, foi realizado o mapeamento dos pontos de concentração dessa população a fim de atingir o maior número de pessoas entrevistadas, contando com o apoio das equipes que atuam em serviços específicos para essa população, sobretudo do Serviço Especializado em Abordagem Social, o qual é referenciado ao Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Outro momento de coleta foi realizado nas instituições em que esta população se abriga ou está internada para algum tipo de tratamento ou atendimento. A equipe de pesquisadores se dividiu entre as diferentes regiões da cidade com o intuito de abordar os sujeitos de uma só vez. Isto garante minimamente que eles sejam entrevistados sem que haja duplicação ou desencontro. A pesquisa baseou-se, ainda, na revisão de literatura sobre o tema.

Análise de dados

Quadro comparativo da População em Situação de Rua em Maringá no ano de 2015 a 2018:

A pesquisa realizada permitiu a coleta de dados e conhecer as características da população em situação de rua. Os dados a serem apresentados constituem os principais resultados alcançados pela pesquisa e referem-se as principais características da população em situação em Maringá.

Pessoas abordadas	Ano				Total no período
	2015	2016	2017	2018	
	N. de pessoas	N. de pessoas	N. de pessoas	N. de pessoas	
Respondentes	160	117	177	247	701
Que se recusaram	59	48	45	110	262
Total	219	165	222	357	963

Quadro 1. Total de pessoas abordadas, respondentes e que se recusaram a responder.

Fonte: Observatório das Metrôpoles - "Pessoas em Situação de Rua em Maringá - Desconstruindo a Invisibilidade - Relatório Comparativo 2015, 2016, 2017 e 2018" (2018).

Observa-se que com exceção do ano de 2016, em que diminui o número de pessoas em situação de rua em Maringá³, nos outros períodos há um aumento, o que expressa a importância da dimensão alcançada por este fenômeno. Levando-se em consideração que muitas das pessoas em situação de rua podem não ter superado essa condição



durante a pesquisa, é de se supor que ela tenha respondido novamente o questionário no ano seguinte (talvez tenha participado dos quatro anos da pesquisa).

As médias dos quatro anos de pesquisa demonstram que, em Maringá, a população em situação de rua é predominantemente do sexo masculino (91,2%). Também é predominante na população em situação de rua pessoas não brancas (68,8%), o que nos demonstra que a desigualdade social compõe, dada a realidade e história de nosso país, a desigualdade racial, havendo uma relação evidente entre pobreza e cor da pele.

Os dados nos permitem contrastar a perspectiva de Gilberto Freyre (2003), de uma relação “harmoniosa” entre negros e brancos. Esta perspectiva mascara a violência, discriminação e preconceito existentes no contexto racial. Direcionado pelo prisma de Florestan Fernandes (2008), torna-se mais evidente que a igualdade racial e a liberdade do negro após a escravatura são meramente formais, não havendo correspondência na realidade. Contrapõe-se, deste modo, à ideia de inclusão do negro sob uma visão romantizada e elitizada de Freyre.

Com relação à idade dos sujeitos pesquisados, apesar de a média, em 2017, ser de 39 anos, e em 2018, de 38 anos, destaca-se a grande quantidade de pessoas em situação de rua entre os 18 e 30 anos, o que denota, de acordo com Melo (2016), uma reconfiguração no perfil social da população em situação de rua, identificando dois novos aspectos: o crescimento do número de jovens entre 18 e 30 anos de idade; o aumento do número de mulheres na mesma faixa de idade, ambos sem experiência ou formação profissional e com prevalência do uso intensivo de crack.

Os dados sobre escolaridade estão fortemente ligados à situação de rua, pois um índice de baixo nível de instrução relaciona-se diretamente a maiores dificuldades de obtenção de empregos formais. Há uma relação entre os contextos sociais de precariedades e um sistema educacional falido. Mais da metade (50,5%) possuem apenas Ensino Fundamental. É importante destacar também que a pesquisa constatou pessoas com nível educacional mais elevado em situação de rua, em 2017, por exemplo, foram identificadas 5 pessoas com nível superior.

Este dado possui relação mais estreita, ainda, com os dados relacionados à profissão e renda média diária. Ano a ano a pesquisa apontou um aumento de pessoas em situação de rua que afirmaram ter uma profissão. A maior parte das pessoas entrevistadas,



nestes quatro anos, (85%) afirma ter uma profissão. Portanto, embora a maioria não tenha nível elevado de escolaridade, considera que possui uma profissão.

Por sua vez, estes dados possuem relação com as estratégias de sobrevivência e as principais fontes geradoras de renda, quais sejam: pedir dinheiro (30,3%), cuidar de carro (24,5%), coletar materiais recicláveis (15,4%), pedir alimento (14,8%), construção civil (pedreiro) (13,9%), programas sexuais (10,3%) e “bicos” (9). Nesta perspectiva, é possível afirmar que “[...] esta é uma população que presta serviços, todavia que é excluída das garantias de trabalho e do direito ao consumo de itens mínimos de sobrevivência” (Valencio, 2010, p. 56). Ou seja, este dado contraria a ideia presente no imaginário social de que as pessoas em situação de rua são os ditos “vagabundos e mendigos”, visto que essas pessoas realizam diversas atividades. Quase metade (44,6%) dos entrevistados recebe mais de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por dia.

Segundo a pesquisa, 29% recebem o benefício do Programa Bolsa Família. Considera-se um baixo número, sobretudo porque o acesso à renda é um direito que pode possibilitar dignidade e melhoria na qualidade de vida. Há pessoas que recebem outros benefícios, porém não configuram um número significativo. Este dado demonstra, ainda, que a população em situação de rua não possui informações suficientes sobre os seus direitos. O fato de um grande número de pessoas não receber benefícios pode estar vinculado às exigências burocráticas para acesso aos mesmos, como a documentação. Ainda há pessoas que não possuem, sequer, documentação alguma (30,8% não possuem ao menos RG). É possível perceber que a preocupação com a documentação civil, entre as pessoas em situação de rua, prepondera quando se trata da proteção contra a violência estatal (abordagens policiais) e para conseguir atendimentos institucionais, tais como viagens (benefícios de passagem), ou seja, benefícios que não imprimem modificações significativas na vida desses sujeitos.

Em suma, são diversos os aspectos que permeiam o não acesso à documentação civil e benefícios sociais, sobretudo pendências judiciais que causam medo e impedem a busca de documentos. Também há dificuldades de busca de dados da documentação em decorrência de desvinculação das formalidades sociais relacionadas aos documentos. Cabe considerar que há pessoas em situação de rua para as quais a documentação não possui nenhum significado.

Quanto à origem, a maioria das pessoas afirma que é de Maringá e Região Metropolitana (35%). Entretanto, sabe-se que um grande número de pessoas é



proveniente de outras cidades. Cabe considerar que a maioria diz ser de Maringá como estratégia de ser reconhecido enquanto “nativo”, para minimizar os prejuízos de ser identificado como “o outro”; enquanto forma de minimizar os prejuízos e riscos decorrentes de não pertencer ao lugar. Neste sentido, ao afirmar ser de um determinado local evocam-se, para si, os direitos daquele que é.

As principais razões que os levaram a situação de rua são: a dependência química, falta de moradia, desemprego, desentendimentos familiares. Contudo, cabe considerar que estas razões estão correlacionadas e já demonstram que vivemos em um modo de produção excludente, longe de garantir o direito à cidade, anteriormente discutido. Diante disso, é possível verificar que os mecanismos disponibilizados pelo Estado, ou seja, as políticas públicas não têm se estruturado de forma a prevenir e nem de incidir significativamente nestas condições.

No que se refere a violência sofrida pela população em situação de rua, os dados demonstram que os principais autores da violência tem sido os policiais militares (30,6%). Ressalta-se que a culpabilização do indivíduo pelas vulnerabilidades por ele vivenciadas estimula a prática da violência. Por oportuno, registre-se que a violência praticada entre as pessoas em situação de rua também é um dado expressivo obtido pela pesquisa apontando que é a segunda forma de violência mais praticada (27,4%). Percebe-se, então, que a identidade imposta culturalmente imprime nesses indivíduos valores violentos que são naturalizados por eles na cultura da rua, fazendo com que se apropriem dessa característica, sofrendo, também, uma violência simbólica, conforme o pensamento de Bourdieu (1989). Essa apropriação de valores violentos acontece de forma inconsciente, também como estratégia de sobrevivência.

Deste modo, as pessoas que já se encontram massacradas ainda sofrem um constante processo de punição. As práticas higienistas são um exemplo de um complexo sistema punitivo, em suas inúmeras tentativas de retirar das vistas as pessoas que contrariam a imagem de uma cidade “vendida” como harmoniosa e sem conflitos de classes. Verifica-se que, por uma justificativa de solução urbanística e/ou de encarar o morador de rua como “o estranho”, são cada vez mais recorrentes, abordagens repressivas e propostas de “revitalização” de praças e espaços públicos, com o objetivo de provocar a saída de pessoas em situação de rua de determinados locais, ou até mesmo da cidade. Assim, acontece um processo de circulação das pessoas em situação de rua no espaço urbano, fixando-se ora em um local ora em outro. Valencio (2010) denomina esse processo



como “desterritorialização de populações que estão na rua”. Em uma perspectiva de classes, o Estado, ao invés de realizar investimentos em ações que possuam como foco os direitos humanos, investe em segurança pública. Desta forma, a pessoa em situação de rua é vista como uma ameaça à ordem pública e não como ameaçada por esta, diante da violação de direitos a que é submetida.

A pesquisa demonstrou, em quatro anos, que 93,1% das pessoas entrevistadas desejam sair da situação de rua. Portanto, é fundamental que se tenha um novo olhar para a cidade, conforme sinaliza Maricato (2013), para contrapor a visão do espaço urbano como mera mercadoria. Para que a população em situação de rua possua efetivas possibilidades de superar a condição na qual se encontra, é necessário reconhecer que a gestão pública precisa estruturar um outro patamar de políticas públicas, visto que a rede de atendimento a este público não tem apresentado qualidade e nem tem sido suficiente, aspecto que os dados evidenciam, sobretudo quando ao aumento.

Neste aspecto, discutir o acesso à moradia é fundamental, pois se verifica que a população em situação de rua não se enquadra para o acesso à política habitacional da forma como é estruturada. Torna-se fundamental repensar o acesso à moradia, reconhecendo a necessidade de modelos alternativos aos que existem, avançando em tecnologias sociais que propiciem moradias coletivas, construções participativas, entre outras. Também é preciso repensar as modalidades de acolhimento institucional existentes, reestruturando, de modo participativo, as normas, regras, exigências, possibilitando que se tornem espaços mais acolhedores e de baixa contratualidade e requisições na relação institucional entre profissionais e pessoas atendidas.

Considerações finais

A partir da pesquisa realizada no âmbito do Observatório das Metrópoles, neste trabalho específico foram apresentados alguns dados e sobre os mesmos realizada uma análise descritiva sem aprofundamento numa leitura interpretativa. O que concluímos é pela complexidade desta temática, conforme aponta a literatura, principalmente em função do conjunto das determinações dos aspectos que envolvem todo o cotidiano e o processo histórico das pessoas que se encontram na condição de rua.

É possível verificar que dado ao aumento a cada ano desta população e o baixo acesso da mesma aos direitos sociais, a questão tem sido tratada de forma descomprometida sem alcançar respostas efetivas para o enfrentamento dos problemas que estas



pessoas vivenciam. E esta não é uma resposta corriqueira, portanto deve partir dos agentes do poder público prioritariamente, mas, também, de uma urgente organização deste público em movimentos sociais e políticos organizados num processo de associativismo, sem o que o acúmulo das vulnerabilidades a que estas pessoas estão submetidas somente se agravará.

Notas

¹ A quinta edição da pesquisa está prevista para acontecer de 21 a 25 de outubro de 2019.

² Pesquisa “Pessoas em Situação de Rua em Maringá-PR: Desconstruindo a Invisibilidade” (CAAE 02126916.8.0000.0104), desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles Núcleo UEM/Maringá, sob a coordenação da Prof^a Dr^a Ana Lúcia Rodrigues. A pesquisa teve início no ano de 2015 e prevê a realização anual da atividade por um período de dez anos.

³ A partir da análise realizada, acredita-se que este número tenha diminuído em virtude do período eleitoral municipal no ano de 2016, pois o poder público municipal atuou no contexto que antecedeu as eleições, municipais para “retirar” as pessoas da rua, objetivando apresentar uma imagem da cidade que não escancare os problemas sociais. Logo, se as pessoas em situação de rua, enquanto um fenômeno urbano, ocupam a cena pública, não é interessante – na concepção da gestão pública – ter este problema exposto.

Bibliografia

- Bourdieu, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.}
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- De Lucca, Daniel. A rua em movimento – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. 2007. 241 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo 2007.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão 2246 – estimativa da população em situação de rua no Brasil. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf> . Acesso em: 08 ago. 2018.
- Lefebvre, Henry. O Direito à cidade. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.



Maricato, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 3º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008

Melo, Tomás. Mundos que refugam, ruas como refúgio: reconfigurações no perfil social da população em situação de rua. Revista Florestan. Universidade Federal de São Carlos. Ano 3, n. 1, 2016

Observatório das Metrôpoles – Núcleo da Universidade

Estadual de Maringá (UEM), Relatório comparativo da Pesquisa com a População em situação de Rua 2015, 2016, 2017. Maringá, 2018.

Rodrigues, Ana Lúcia. A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica PUC/SP. São Paulo, 2004.

Roguet, Patrícia; CHOEFI, Roberta Dib. Políticas públicas e moradia: a falta de acompanhamento como óbice à concretização do direito à cidade. In: O direito na fronteira das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio; Bertolin, Patrícia Tuma Martins; Brasil, Patrícia Cristina (Org). São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

Rodrigues, Ana Lúcia; Pereira, Ingrid Spagnol; CASINI, Júlia Mariotto. O direito à cidade e a população em situação de rua: desafios e perspectivas. In: III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios contemporâneos; iv seminário nacional de território e gestão de políticas sociais; iii congresso de Direito à cidade e justiça ambiental, 2019. Anais de Direito à cidade. Londrina, 2019.

Saule Júnior, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997.

Valencio, Norma et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização. In: Valencio, Norma (Org.). Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima, 2010. v.2.



Línea Temática 3.
Movimientos sociales y
desigualdades



Famílias em luta por moradia e as instituições educacionais da cidade de São Paulo: Entre a segregação e o acolhimento.

Cleriston Izidro dos Anjos

Resumo

A pesquisa tem o objetivo de investigar os modos pelos quais vão sendo construídas as relações das famílias em luta por moradia, oriundas de ocupações da cidade de São Paulo, com as instituições de educação infantil e fundamental, na perspectiva de seus agentes: crianças e seus responsáveis, lideranças de luta por moradia e profissionais da educação infantil e fundamental. Partindo do princípio de que há uma tentativa de silenciamento das diferenças, recupera-se aqui a questão das crianças e suas famílias oriundas dos movimentos sociais em luta por moradia procurando verificar os modos por meio dos quais vão sendo construídas as relações com as instituições de educação infantil e fundamental. Como estes são vistos pelas instituições educacionais em que frequentam? Em que medida as condições de vida dessas famílias – saneamento básico, moradia, saúde – interferem nas relações educacionais no âmbito das instituições de educação infantil e fundamental? O percurso metodológico envolve a realização de entrevistas semiestruturadas com os profissionais da educação infantil e fundamental de instituições que atendem crianças oriundas das ocupações, com as famílias em luta e com lideranças das ocupações, e observações do cotidiano de modo a mapear indícios da construção das relações entre os familiares e educadores(as) das crianças. Nossa hipótese é a de que os modos de vida dessas crianças e suas famílias são diferentes daquilo que se espera na perspectiva da construção de instituições educacionais mais homogêneas, o que pode causar certo enfrentamento entre as instituições educativas e as famílias em luta por moradia, oriundas das ocupações.

Palavras chave

Relação família-escola; Infâncias; Luta por moradia.

Introdução

Neste texto, apresenta-se algumas reflexões sobre a pesquisa, em andamento, intitulada “Famílias em luta por moradia e as Instituições educacionais da cidade de São Paulo: entre a segregação e o acolhimento”. Partindo do conhecimento sobre os modos de viver e de lutar por moradias dessas crianças e suas famílias no interior de ocupações de edifícios e terrenos da cidade de São Paulo, investiga-se os modos pelos quais vão sendo construídas as relações das famílias dessas ocupações com as instituições de



Educação Infantil e de Ensino Fundamental na perspectiva desses agentes: crianças e seus responsáveis, lideranças de luta por moradia e profissionais das escolas.

Compreender os modos por meio dos quais se constituem as relações entre as famílias em luta por moradia e instituições de Educação Infantil e de Ensino Fundamental se torna procedente na medida em que se defende uma perspectiva educacional que respeita as diferenças e, portanto, considera as múltiplas culturas infantis e familiares que se encontram com as culturas escolares.

Barbosa (2007) defende que uma educação de qualidade só é possível a partir do entretrecimento das culturas escolares, infantis e familiares. Isso pressupõe abandonar a ideia de que, de modo geral, as culturas escolares são legítimas e as culturas infantis e familiares, em muitos contextos, são consideradas ilegítimas pela escola. Neste sentido, na perspectiva de discutir a cultura escolar e seus impasses com as culturas infantis e familiares, também é possível recuperar aqui a discussão sobre o ofício do aluno, entendido como o processo pelo qual a criança é transformada em aluno por meio da socialização destes pequenos e pequenas no espaço das instituições educacionais.

Para Losso & Marchi (2011), as crianças desde muito cedo são iniciadas na aprendizagem do “ofício de aluno” na medida em que interagem nas atividades das creches que lhes apresenta o universo escolar. Destacam ainda que a importância que a família dá a aprendizagem do ofício de aluno também deve ser considerada na medida em que influencia na decisão de encaminhar as crianças para as instituições de Educação Infantil.

No caso da institucionalização cada vez mais cedo da criança na creche, quem pode ser apontado como o grande beneficiário desta nova configuração? Os pais? A criança? O corpo de profissionais da educação infantil e todo o aparato pedagógico institucionalizado? Se por um lado parece serem os adultos os grandes beneficiários destas mudanças, por outro, as crianças têm sido vistas como as verdadeiras beneficiadas, já que passam a ter direito a participar de instituições educativas especializadas que lhes ensinam o quanto antes o jogo escolar e social. Talvez ainda seja cedo para medir ou avaliar as consequências destas transformações nos modos de socialização das crianças, mas cabe aos profissionais da educação e pesquisadores começarmos a fazer esta pergunta ainda que a resposta nos pareça muito distante e incerta (Losso & Marchi, 2011, p. 629).

Partindo do princípio de que, a partir de determinada representação de modo de “ser escola”, as instituições educativas procuram ensinar as crianças a “serem alunos”, é



possível depreender um movimento por meio do qual este “modo de ser” parte de uma concepção homogênea e ideal de crianças, que as destituem de um contexto histórico e social e, portanto, silencia e sufoca tudo aquilo que é considerado como diferente ou externo à essa cultura escolar. O que é ser criança que nasce e cresce em um contexto de luta por moradia no interior das ocupações? Supondo-se que essas crianças do contexto de luta por moradia das ocupações da cidade de São Paulo fazem parte desse grupo posto à margem por ser considerado diferente, é possível afirmar que essas concepções homogêneas de crianças, de famílias e de Educação Infantil e Ensino Fundamental não as considera.

Que expectativas os profissionais das instituições educacionais têm a respeito das famílias em luta por moradia? Partindo do princípio de que as crianças e famílias das ocupações podem não corresponder ao que os profissionais esperam destas pessoas em diversos aspectos, dentre os quais: a relação com o tempo, aos modos de se relacionar com o espaço, ao uso de materiais, às vestimentas e às conversas que podem ser vistas como variações da pobreza, com a qual muitos de nós não queremos lidar, estas discussões se tornam procedentes.

Afirmando a existência histórica e estrutural no Brasil de relações baseadas na construção de pontos de vistas únicos e universalizantes que se pautam em preconceitos de raça, étnicos, de gênero e classe social, nos encontramos com questões que tratam da especificidade das famílias em luta por moradia na cidade de São Paulo que portam tais diferenças inscritas em seus corpos, nos gestos, em suas falas e nos modos de lidar com diferentes dimensões da vida.

Infere-se, com base em estudos de Bourdieu (2006), dentre outros, que tais grupos de famílias, ainda hoje, podem ser segregados por dominarem códigos sociais ainda hoje hostilizados pelas escolas. Ao não dominarem a gramática escolar são deixados de lado ou sequer aceitos. Trata-se aqui de uma hipótese que se relaciona a algumas perguntas: Como as instituições educacionais percebem e tratam as crianças e famílias que vivem nas ocupações? Que relação tem sido construída entre estas duas instituições com características tão específicas? Que indícios essa relação entre as famílias das ocupações e as instituições de Educação Infantil e de Ensino Fundamental podem nos apontar para formação de educadores?

Torres, Bichir, Gomes & Carpim (2008), com base em estudos que investigaram questões concernentes à convivência social, em regiões com fortes índices de segregação e



alta concentração de pobreza, que afetam a formação das pessoas e suas condições de vida e de educação, problematizam se as instituições educacionais e seus profissionais não tem de certo modo participado dos processos de intensificação e/ou colaboração com essas desigualdades sociais.

No que se refere às condições de acesso à serviços educacionais, os autores afirmam que o maior ou menor acesso está diretamente vinculado à autonomia das políticas delineadas para esses sistemas, a saber, estadual e municipal, e a região em que as instituições e famílias estão localizadas. Os autores identificaram, por exemplo, uma diferenciação entre o tempo de permanência nas instituições da periferia quando comparadas com aquelas que se localizam nas regiões centrais da cidade. Tais diferenciações parecem estar vinculadas às dificuldades com condições operacionais igualitárias para todas as regiões da cidade e, ainda, à questão demográfica, tendo em vista a maior demanda em regiões mais afastadas da cidade. Grande questão a tratar refere-se às ocupações em regiões centrais da cidade, ou seja, há representações sobre as ocupações e suas formas de luta, ou ainda, sobre os ocupantes, que extrapolam a mera distância geográfica. Há distâncias simbólicas envolvendo padrões culturais, econômicos e sociais que merecem ser tratados e compreendidos na pesquisa, bem como, no processo de formação de professores e professoras nas relações com familiares.

Nesta perspectiva, a ausência ou menor acesso à educação leva à exclusão de uma parcela da população por um lado e, por outro, esta exclusão se acentua se àqueles que buscam o acesso à educação são considerados diferentes. No caso das famílias em luta por moradia provenientes das ocupações, a compreensão a respeito dos modos pelos quais os profissionais da educação concebem estas famílias parece se constituir como algo fundamental na medida em que isso interfere no atendimento. Os pobres, muitas vezes, são vistos com os mais sujos, desorganizados, indiferentes à educação dos filhos e responsáveis pelas condições de vida em que estão submetidos.

De acordo com Leite (2005), aqueles que estão preocupados com o protagonismo dos usuários das políticas sociais de combate à pobreza devem considerar duas dimensões como necessidades para a formulação e implementação de serviços que não caiam no assistencialismo. Primeiramente, é preciso considerar as representações que os pobres construíram de si e as representações que os outros construíram dos pobres, pois isso implica na (re)construção das suas identidades. Para ele, negar essas representações é desconsiderar o caráter multifacetado da pobreza. A outra dimensão se refere à



...passar a considerar as pessoas que vivem na condição de pobreza como sujeitos capazes, sim, de intervir no mundo em que vivem — ainda que não o façam da forma que muitas vezes se lhes propõe/impõe com base num “olhar de fora”, que desconhece a positividade concreta de sua situação. Pergunto: os pobres que sobrevivem poderiam sobreviver, ainda que a duríssimas penas, se não fossem sujeitos atuantes, que improvisam com criatividade, a todo o momento, para atender às necessidades mais elementares? (Leite, 2005, p. 7).

Considerar as famílias em luta oriundas das ocupações como sujeitos atuantes nos parece aqui uma questão central. Se partimos do princípio de que subjacente à uma prática pedagógica há sempre uma teoria, entendida aqui como sinônimo de concepção, ideia e/ou opinião sobre algo ou alguém, refletir a respeito dos modos pelos quais os profissionais da educação interpretam as famílias das ocupações e suas condições de vida e de educação, se torna algo instigante e que, até o momento, desconhecemos produção acadêmica que tenha se debruçado especificamente sobre essa questão.

Embora o currículo da Educação Infantil e a formação de seus profissionais não sejam o foco do projeto, mas as famílias em luta por moradia na relação com as instituições de Educação Infantil, investigar esta relação na perspectiva de seus agentes pode nos apontar formas de desconstrução de ideias naturalizadas sobre crianças e infâncias (Faria, Barreiro; Macedo; Santiago & Santos, 2013), descolonizando as pesquisas (Gepedisc, 2015) e buscando uma educação emancipatória (Faria, Macedo & Santos, 2013). De acordo com Santos (2018),

Numa sociedade tão desigual e tão discriminatória como o Brasil, serão possíveis medidas que aumentem a inclusão social e a participação democrática das maiorias sem afetar negativamente os interesses das classes dominantes, que sempre promoveram a exclusão e o autoritarismo?

Vivemos numa democracia esvaziada de potencial popular, de inclusão social e desse modo, perguntamos onde e como incluir e lidar com as diferenças, em especial, na relação entre famílias moradoras de ocupações e seus filhos e filhas.

Percurso Metodológico

O percurso metodológico envolve a realização de entrevistas semiestruturadas com os profissionais da educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental de instituições que atendem crianças oriundas das ocupações, com as famílias em luta e com



lideranças das ocupações e observações do cotidiano de modo a mapear indícios da construção das relações entre os familiares e educadores das crianças.

Considera-se como entrevistas semiestruturadas na medida em que se elaborou um roteiro de entrevistas com questões julgadas como essenciais para responder aos objetivos da pesquisa, porém com abertura para inserção de outros aspectos que surgiram na interação do(a) entrevistador(a) com o entrevistado(a), considerando associações realizadas por ambos – entrevistador e entrevistado – a partir da temática (Manzini, 1990/1991).

De acordo com Gaskell (2013) a compreensão de modos de vida de grupos sociais específicos e dos modos de vida dos entrevistados é condição constitutiva das entrevistas qualitativas. Para ele, a finalidade desse instrumento de coleta de dados pode ser a descrição detalhada de um meio social específico, como base para a construção de um referencial para pesquisas futuras ou para fornecimento de dados relacionados a expectativas e hipóteses desenvolvidas fora de uma perspectiva teórica específica.

Dentre os diversos indícios que nos apontaram para a utilização das entrevistas como recurso privilegiado de compreensão dessas relações entre as famílias em luta provenientes das ocupações e as instituições educacionais, estão as seguintes: em primeiro lugar, embora haja estudos e pesquisas que tratem da relação entre famílias e instituições de Educação Infantil (Mello & Codo, 1995; Vitoria, 1997; Anolli, 1998; Bonomi, 1998; Ingrosso, 1998; Tiriba, 2001; Maranhão & Sarti, 2008; Fortunati, 2009; Haddad, 2016) o cerne desta pesquisa se encontra no estudo dessa relação com foco nas famílias em luta por moradia das ocupações, na medida em que não localizamos produção acadêmica com esta especificidade. Trata-se de famílias que ocupam moradias e que lutam cotidianamente por isso e que vivem de luta em luta, seja pelas lutas por moradia, seja pelo direito à educação, dentre outras lutas.

Considerações

É preciso considerar que há um contexto, construído histórica e socialmente entre todos nós em que o preconceito e a desigualdade estão amalgamados e naturalizados por todos. Urge que nos questionemos a respeito dos motivos pelos quais as instituições educacionais públicas, que representam esse dever do estado e direito das crianças e das famílias à educação, muitas vezes contribuem para a promoção ou intensificação desses preconceitos. Vivemos, no Brasil, numa democracia esvaziada de qualquer potencial popular, de inclusão social e desse modo, perguntamos onde e como incluir e



lidar com as diferenças, em especial, na relação entre famílias moradoras de ocupações e seus filhos e filhas em diálogo com as escolas, espaço de relações e práticas sociais importantes à formação humana, lugar de aprendizado de relações e convivência democráticas.

Tonucci (2005) afirma que, muitas vezes, as instituições educativas se apresentam como algo enigmático para as crianças na medida em que estas solicitam e esperam delas um conjunto de habilidades que no contexto das suas vidas não é usado e, portanto, não possui sentido e significado. Presume-se que há grande desconhecimento eivado de pré-conceitos que inviabilizam práticas democráticas e de compreensão das diferenças dentro das instituições educacionais. Não ter onde morar implica retaliações e segregações que estão para além da falta de moradia, refletem segregações existentes na cidade. Trata-se de braços dados à gentrificação, em que não são expulsos apenas de suas casas, mas de suas escolas.

De acordo com Ramos (2009), a cidade de São Paulo – especialmente a região central – é um território em disputa em que, por um lado, estão os ricos orientados por interesses de revalorização econômica e, por outro, dos pobres que lutam pelo direito à moradia.

Tatagiba, Paterniari & Trindade (2012) afirmam que as ações do Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo são constituídas de três eixos que compõem o conjunto da luta por moradia: ocupações de móveis ociosos, participação institucional do Conselho Municipal de Habitação e o direito de morar no centro da cidade. Para eles, o que sintetiza a identificação das pessoas com os valores de luta pode ser sintetizado na concepção de moradia digna na medida em que, para os participantes desses movimentos, a conquista da casa não representa término da luta. Não é luta por moradia, mas luta por moradia digna e esta concepção de dignidade amplia e qualifica a luta.

As entrevistas com as famílias em luta por moradia, com as lideranças do movimento e com os/as profissionais de Educação infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental se constituem como narrativas a partir das quais é possível depreender os sentidos e significados que estes/as dão a esta relação entre família e escola.

Na verdade, as narrativas são infinitas em sua variedade, e nós as encontramos em todo lugar. Parece existir em todas as formas de vida humana uma necessidade de contar; contar histórias é uma forma elementar de comunicação humana e, independentemente



do desempenho da linguagem estratificada, é uma capacidade universal. Através da narrativa, as pessoas lembram o que aconteceu, colocam a experiência em uma sequência, encontram possíveis explicações para isso, e jogam com a cadeia de acontecimentos que constroem a vida individual e social. Contar histórias implica estados intencionais que aliviam, ou ao menos tornam familiares, acontecimentos e sentimentos que confrontam a vida cotidiana normal. (Jovchelovitch & Bauer, 2013, p. 91).

As entrevistas foram realizadas considerando duas instituições educacionais – uma de Educação Infantil e uma de Ensino Fundamental - da região central da cidade de São Paulo que atendem crianças de ocupações que estão há mais de cinco anos nos mesmos locais por partirmos do pressuposto de que é possível maior acompanhamento junto às escolas próximas a estas ocupações e possíveis transformações das recepções das crianças.

Com vistas a escutar a voz de diferentes agentes, foram realizadas entrevistas com as famílias em luta, com as lideranças dos movimentos sociais e também com os profissionais que atendem crianças dessas ocupações.

Embora os dados coletados ainda estejam em processo de análise, é possível afirmar que os modos de vida dessas crianças e suas famílias são diferentes daquilo que se espera na perspectiva da construção de instituições educacionais mais homogêneas, o que pode causar certo enfrentamento entre as instituições educativas e as famílias em luta por moradia, oriundas das ocupações.

Referências

- Anolli, A. & Mantovani, S. (1998) Além da creche: o tempo para as famílias. In: Bondioli, A.; Mantovani, S. (Orgs.). *Manual de Educação Infantil de 0 a 3 anos: uma abordagem reflexiva*. 9. ed. Porto Alegre: Artmed.
- Barbosa, M. C. S. (2007). Culturas escolares, culturas de infância e culturas familiares: as socializações e a escolarização no entretecer destas culturas. *Educ. Soc.*, Campinas, 28(100) - Especial, 1059-1083.
- Bonomi, A. (1998). O relacionamento entre educadores e pais. In: Bondioli, A.; Mantovani, S. (Orgs.). *Manual de Educação Infantil de 0 a 3 anos: uma abordagem reflexiva*. 9. ed. Porto Alegre: Artmed.
- Bourdieu, P. (2006). *Escritos de Educação*. Rio de Janeiro: Vozes.



- Faria, A. L. G.; Barreiro, A.; Macedo, E. E.; Santiago, F. & Santos, S. E. (2013). Apresentação. Dossiê: Por uma infância descolonizada. *Leitura: teoria e prática*. Campinas, 31 (61), 145-151.
- Faria, A. L. G.; Macedo, E. E. & Santos, S. E. (2013). Educação Infantil e diversidade cultural: para uma pedagogia macunaímica. In: Abramowicz, A. & Vandembroeck, M. (Orgs.). *Educação Infantil e diferença*. Campinas: Papirus.
- Fortkamp, E. H. T. (2008). *Educação Infantil e família: a complementaridade na perspectiva das famílias de baixa renda*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.
- Fortunati, A. (2009). *Educação Infantil como projeto de comunidade*. Porto Alegre: Artmed.
- Gaskell, G. (2013). Entrevistas individuais e grupais. In: Bauer, M. W. & Gaskell, G. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes.
- GEPEDISC – Culturas Infantis (2015). *Infância e movimentos sociais*. Campinas Edições Leitura Crítica.
- Haddad, L. (2016). *A creche em busca de identidade*. 4. ed. São Paulo: Editora CRV.
- Ingrosso, M. (1998). Serviços para a infância e para as famílias: entre regulamentação e inovação. In: Bondioli, A. & Mantovani, S. (Orgs.). *Manual de Educação Infantil de 0 a 3 anos: uma abordagem reflexiva*. 9. ed. Porto Alegre: Artmed.
- Jovchelovitch, S. & Bauer, M. W. (2013). Entrevista narrativa. In: Bauer, M. W. & Gaskell, G. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes.
- Leite, I. C. (2005). Pobreza, representações, identidade e política social. *II Jornada Internacional de Políticas Públicas - Mundialização e estados nacionais: a questão da emancipação e da soberania*. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto.
- Lefebvre, L. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- Losso, C. D. & Marchi, R. C. (2011). A construção social do “ofício de aluno” na Educação Infantil. *Atos de Pesquisa*, Blumenau, 6 (3), 603-631.
- Manzini, E. J. (1990/1991). A entrevista na pesquisa social. *Didática*, São Paulo, 2627.
- Maranhão, D. & Sarti, C. (2008). A Creche e família: uma parceria necessária. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 38(133).
- Mello, A. M. & Codo, W. (1995). Repensando as relações creche-família. In: Codo, W. (Org.) *Sofrimento psíquico nas organizações*. Petrópolis: Vozes.



Ramos, D. H. (2009). *A guerra dos lugares nas ocupações de edifícios abandonados do centro de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Santos, B. S (2018). *Esquerdas do mundo, uni-vos!* São Paulo: Boitempo Editorial.

Tatagiba, L.; Paterniani, S. Z. & TRINDADE, T. A. (2012). Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, 18(2).

Tiriba, L. (2001). Pensando mais uma vez e reinventando as relações entre creche e família. In: Garcia, R. L. & Leite Filho, A. (Orgs.). *Em defesa da Educação Infantil*. Rio de Janeiro: DP&A.

Tonucci, F. (2005). *Quando as crianças dizem: agora chega!* Porto Alegre: Artmed.

Torres, H. G.; Bichir, R. M.; Gomes, S. & Carpin, T. R. P. (2008). Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L. C. Q. & Kaztman, R. *A cidade contra a escola?: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital/FAPERJ; Montevidéu: IPPES.

Vitoria, T. (1997). *Representações sociais das educadoras sobre as mães e famílias das creches*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Saúde Mental. Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.



Bolhas sociais e educação em Direitos Humanos e a polarização das informações.

Jackson William Pluskota ¹

Thais Cristina dos Santos ²

Nei Alberto Salles Filho ³

Introdução

A mídia é o espaço de intensos embates políticos e ideológicos, dos quais divergentes ou não, são importantes mecanismos para a discussão sobre a Cultura de Paz (CP) e Direitos Humanos (DH) como construções necessárias para a perpetuação da justiça social e a dignidade humana, dos quais, transpassam a Universidade, alcançando de forma “menos formal” a população, possibilitando a criação de “polarizações de informações e bolhas sociais. Desta forma, partindo da ideia de “bolha social”, este artigo, objetiva apontar a importância da EDH como uma educação extramuros, para a construção de uma educação crítica extramuros para a Paz e os DH. A metodologia utilizada foi à pesquisa qualitativa e bibliográfica, para apresentar como ocorre a polarização das informações e a construção da bolha social pela lógica algorítmica.

Considera-se que no contexto do avanço das tecnologias, as mídias são os espaços de maior acessibilidade das informações, das quais, necessitam de atenção, para que, a informação ao público, torne-se crítica e humanizada. Compreendendo que o mundo tecnológico, não permite mais a humanidade realizar suas vidas em um único bloco isolado, pois, todos, estão conectados com tudo, principalmente após a criação da *internet*, logo, a mesma necessita ser compreendida como um ecossistema, que como qualquer outro, necessita de um equilíbrio entre os usuários, as empresas e o próprio governo (PLUSKOTA *et al*, 2018) somados a uma educação crítica em DH que permita a construção de uma cultura de paz e respeito tanto dentro da *Web* quanto para a própria vida além da *cybernet*.

Destaca-se ainda que o processo de criticidade, necessita caminhar em conjunto a Educação em Direitos Humanos, para a construção de uma Cultura de Paz, compreendendo as redes sociais como um grande espaço de disseminação de informações e rico para uma cultura de Direitos Humanos. Contudo, utilizado erroneamente ou tendenciosamente somado a pouco investimento em uma educação de qualidade perante o Estado, pode ser um rico campo de manipulação e alienação.



Palavras chave

Polarização; Direitos Humanos; Algoritmos; Educação; Bolhas Sociais.

Direitos Humanos e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos destaca sobre a importância da atenção à dignidade humana (Poma, 2002), isto é, a noção de que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade” em seu artigo primeiro. Logo, pode-se perceber que esta não é uma simples colocação e sim uma busca pela construção de um novo pensamento e uma nova cultura.

A dignidade que tem cada ser humano é justamente o que nos serve para reconhecer a cada um como um ser único e irrepetível. Diferentemente das coisas, que podem ser substituídas, ou compradas, o ser humano não tem preço, tem dignidade (Poma, 2002, p. 22).

Então, é pelo reconhecimento de que todos são iguais, que todos, devem compreender também que possuem diferenças, particularidades, trajetórias de vidas diferentes, mas que estão interligadas. Por esta razão a necessidade da discussão de Flowers (1998) sobre a educação intramuros e extramuros (Freire __), do qual é possível o estímulo do desenvolvimento humano, dando suporte para pensar e compreender o contexto político e social, a conjuntura em que se encontra e a assunção da alteridade enquanto ser humano na defesa dos direitos de todos. E por meio deste precisamos, que segundo Poma (2002) assumir os DH como um humanismo de reconhecimento, isto é,

[...] reconhecer a vulnerabilidade de todos os seres humanos como seres mortais e especialmente aqueles mais expostos à dor e ao sofrimento. Desta maneira, os direitos humanos operam como a consciência ética da vulnerabilidade humana, sobretudo quando ela é levada a limites inimagináveis de violência de uns contra os outros. Dali, os direitos humanos aportem a uma “unificação da universalidade dos sofrimentos” (Poma, 2002, p. 149).

Logo, pode-se perceber que discutir os direitos humanos, não se refere a pensar a bondade humana e sim a alteridade humana quanto uma ação ativa e deliberativa da sociedade (Brasília, 2013). É por este pressuposto que se acredita necessidade da discussão da Educação em Direitos Humanos extramuros até as mídias sociais. Compreender que Educação em Direitos Humanos, vai além da sala de aula e suas quatro paredes.



Logo, compreender os Direitos Humanos, exige-nos partir do princípio de que os DH são direitos atribuídos a qualquer pessoa humana pela simples condição da sua existência. Isto é, uma construção legal que tem como eixo “fundamental a dignidade da pessoa humana, visando o integral desenvolvimento de seu potencial criador enquanto cidadão crítico e consciente de seus deveres e direitos” (Brasil, 2013, p. 16).

Contudo, o reconhecimento dos direitos humanos é relativamente recente no mundo, sendo gradativamente construído, e principalmente, de diferentes formas, em cada sociedade, em contextos permeados por desigualdades e barbáries que marcaram a dignidade da vida humana, como a Primeira e Segunda Guerra Mundial, o Holocausto, e milhares de mortes por guerra, por fome e abandono entre outros. Quer seja por questões ideológicas, de gênero, de raça em fim, por construções históricas de diferenças, sem justificativas humanas. Tais situações motivaram, como resposta, a constituição da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, pela Organização das Nações Unidas, que versou em seu primeiro artigo que: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 também institucionalizou os direitos humanos em seu texto, destacando a cidadania e a dignidade da pessoa humana como princípios fundamentais do país e, a partir daí, aderiu a vários outros instrumentos globais e regionais de proteção dos direitos humanos. Contudo, é de grande relevância destacar que o Brasil continua situado entre os países que apresentam elevados índices de desigualdade social e econômica que priva, cotidianamente, muitos humanos do acesso aos seus direitos. Por esta razão, que neste cenário, é de extrema importância que sejam pensadas formas de intervenções que auxiliem na superação dessa realidade e/ou na minimização das suas consequências e porque não, por meio da divulgação de sua existência e dos planos que tem como objetivo, contribuir com a sua implementação? É por esta razão que se segue abaixo uma breve ponderação sobre o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e a Educação e mídia.

Englobando a perspectiva da DUDH, a Educação em Direitos Humanos surgiu como proposta de Política Pública por meio da publicação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH em 2003. Por esta, se consolidou especialmente a partir das Diretrizes Nacionais da Educação em Direitos Humanos, orientando as práticas e



as funcionalidades da Educação em Direitos Humanos em todos os setores da educação desde 2012. A Educação em Direitos Humanos concebe a possibilidade de interação entre as diferentes áreas do conhecimento visando instigar a reflexão e capacitar os indivíduos para a compreensão e intervenção na realidade em que estão inseridos. É por esse motivo que a deve ser problematizadora, geradora de conhecimento e de conteúdos condizentes com as demandas da sociedade.

A EDH segundo a Organização das Nações Unidas são buscas pelo treinamento, pela disseminação e informação sobre a necessidade da criação de uma cultura universal de direitos humanos. Estas buscas deveriam se realizar por meio do fortalecimento do respeito aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano. Bem como pleno desenvolvimento da personalidade humana e do senso de dignidade, da promoção do entendimento, da tolerância, da igualdade de gênero e amizade entre todas as nações, povos indígenas e grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos e da possibilidade de todas as pessoas participarem efetivamente de uma sociedade livre; (e) ao fomento às atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. (ONU, 1997, s/p).

Assim, a EDH direciona a atuação objetiva na orientação de crianças, jovens e adultos para que assumam alteridade enquanto cidadãos, fazendo com que reconheçam seus direitos e auxiliem os demais no exercício dos seus os direitos, bem como disseminando a cultura do respeito entre as pessoas e as suas diferenças. Ao contribuir para o estabelecimento de um ambiente saudável no quais valores como o respeito, a justiça, a igualdade e a solidariedade entre as pessoas prevaleçam.

Logo, compreendendo a conjuntura brasileira, o processo de globalização, não se pode negar que este, é um processo complexo e árduo, contudo, não impossível. Assim, seguindo pelo processo de globalização, pode-se encontrar um mediador a esta discussão, tanto para a disseminação de valores humanos, quanto de estigmas e estereótipos contra os mesmos, isto é, a mídia. Assim, é pelo Tópico V do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que parte-se a presente reflexão, de modo que, não se pede negar que os meios de comunicação são “constituídos por um conjunto de instituições, aparatos, meios, organismos e mecanismo voltados para a produção, a difusão e a avaliação de informações destinadas a diversos públicos” (Brasília, 2007, p. 53).

Por sua vez, a mídia é segundo o PNEDH espaços de intensos embates políticos e também ideológicos. Divergentes ou não, são embates importantes para a discussão dos DH e da construção de uma Cultura de Paz e DH. Pois, enquanto sociedade, ainda



há a necessidade de desconstruir o modelo de sociedade individualista, não democrática e não solidária, por meio de processo de educação crítica e reflexiva. Logo, para sua construção, a mídia, é um espaço inegavelmente fértil. Por fim, é por este pressuposto, que segue-se a reflexão, de como os algoritmos poder inferir na polarização de opiniões, direcionando determinados temas e assuntos moldadores de opiniões. Partindo da ideia de “bolha social”, este trabalho, segue a linha multidisciplinar, com a finalidade de caminhar por áreas adversas apontando a contribuição de cada disciplina para a tão sonhada construção da cultura da Educação para Paz e para os Direitos Humanos e para uma Educação crítica, extramuros e além do âmbito universitário.

Algoritmos, polarização e bolha social

Segundo Ferrari e Cechinel (2008) é possível definir que um algoritmo é como uma sequência finita de instruções ou passos realizados para resolver um determinado problema. Para os autores, sempre que um algoritmo é desenvolvido, é estabelecido também um “padrão” de comportamento, ao qual, dali em diante, seguirá uma norma de execução de ações, com a finalidade de alcançar o resultado de um determinado problema. Resumindo são sequências de passos ordenados a ser seguida, em forma lógica para a realização de uma tarefa. Por exemplo, a ordem:

[Compre um leite se tiver pão compre cinco].

Seguindo esta ordem, pela lógica algorítmica, o computador entenderá: Que deve comprar um leite, mas se tiver pão, ele comprará cinco leites. Logo, percebe-se que a mensagem era para comprar cinco pães e um leite, mas logicamente, compraria um leite, e só deveria comprar cinco leites, se tivesse pão. No entanto, para desenvolver um algoritmo eficiente, algumas premissas básicas devem ser obtidas, durante a construção do mesmo. Isto é, são necessários, as definição das ações simples e sem ambiguidades, enfim, diversas unidades linguísticas que podem ter significados diferentes, admitindo mais de uma interpretação. O que ocorre muito dentro das redes sociais e da própria vida humana.

Além, para a definição deste algoritmo também são necessários à organização das ações a serem realizadas, de uma forma ordenada. Estabelecendo estas ações, dentro de uma sequencia finita de passos. Isto porque os algoritmos permitem ao emissor e ao receptor a descrição, bem como a leitura de dados, avaliando expressões algébricas, relacionais e lógicas. Isto porque dentro da Web há uma lógica específica de diálogo entre humanos e a máquina. Do qual, a opção do outro lado da tela, será determinada pela tomada de decisões do usuário, com base nas expressões dos resultados das expressões geradas na web propriamente e avaliadas ali. Assim, um conjunto de ações será repetido de acordo com uma condição determinada pelo (a) usuário (a). No computador, segundo Ferrari e Cechinel (2008) há três partes importantes que se destacam no desenvolvimento dos algoritmos, isto é, a entrada de dados, o processamento de dados e a saída de dados. É na entrada de dados que as informações necessárias para a execução do algoritmo são fornecidas. Observadas pela UFRN (2004) nos pseudocódigos, no qual ocorrerá uma representação no qual, pelo fluxograma (UFRN, 2004) compreende-se:

```
Algoritmo  
EXEMPLO_64  
Var   PRECO_UNIT,  
        PRECO_TOT: real  
        QUANT: inteiro  
Início  
        PRECO_UNIT ← 5.0  
        QUANT ← 10  
        PRECO_TOT ← PRECO_UNIT *  
        QUANT  
        Escreva PRECO_TOT  
Fim.
```

Fig. 1. Exemplo de entrada e saída de dados

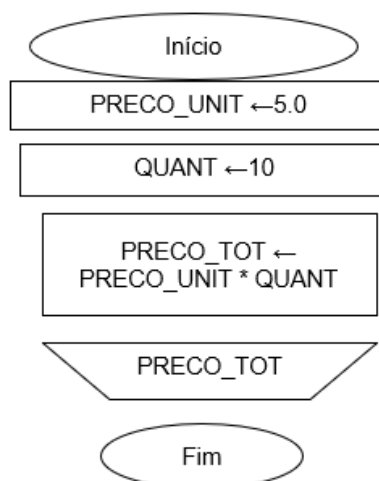


Fig. 2. Fluxograma

Note que cada variável segue-se pelos atributos, um nome, um tipo de dados associados à mesma, e a informação por ela guardada. Contudo, de certa forma os valores de variável acima são fixos, logo, para que os usuários possam usar valores, o seguinte pseudocódigo foi estruturado. Observe.

```

Algoritmo
EXEMPLO_6.6
Var   PRECO_UNIT,
        PRECO_TOT: real
        QUANT: inteiro
Início
Leia   PRECO_UNIT,
        QUANT
        PRECO_TOT ← PRECO_UNIT *
        QUANT
Escreva PRECO_TOT
Fim.
  
```

Fonte: UFNR (2004, p.30)

Pode-se observar que, por esta lógica, o usuário passa a ter possibilidades de interação e adicionar informações. Por sua vez, além da entrada de dados, Ferrari e Cechinel (2008, pag. 16) destaca o processamento de dados. De onde, ocorrerá a avaliação de



“todas as expressões algébricas no algoritmo (condição e/ou repetição)”. Enviando todos os resultados do processamento ou parte deles a um ou mais dispositivos de saída, sendo estes o monitor, a impressora, a memória do computador e própria web.

Por outro exemplo, pode ser observado no cálculo da área de uma circunferência dada por $A = \pi R^2$. Neste é necessário para o cálculo, saber tanto o valor do raio R como do π . O valor de π é um valor que pode ser definido dentro do algoritmo, por ser um valor que não precisa ser alterado, na entrada só seria necessário informar o raio R que seria informado pelo usuário, por exemplo. O processamento do algoritmo se dá pelo cálculo πR^2 e A recebendo como atribuição o resultado do cálculo. E a saída seria como exemplo o valor A de impresso no monitor.

```
Algoritmo  
CALCULO_AREA_CIRCUNFERENCIA  
Var    $\pi \leftarrow 3.14$   
       R: inteiro  
       A: real  
Inicio  
Leia   R  
        $A \leftarrow \pi * R^2$   
       Escreva A  
Fim
```

Seguindo por esta linguagem, a compreensão dos algoritmos poder torna-se um pouco complexa na discussão interdisciplinar, mas contribui para ilustrar de forma simples, que “para que um ser humano possa programar, armazenar e buscar informações num computador, é necessário que saiba instruí-lo na sua linguagem de máquina ou numa linguagem intermediária” (Ferrari, Cechinel, 2008, pa. 19). Logo, estas linguagens são utilizadas para criar software que usam esses comandos feitos programadores, como as que estão em nosso dia-a-dia, como as redes sociais.

Por sua vez, estas linguagens estão representadas em plataformas e serviços através da *Cultura da interface*, *Web 3.0* ou *Web* semântica, uma proposta escrita por Steven Johnson em 1997, como “agentes inteligentes” capazes de avaliar desejos e vontades de seus usuários, antecipando as suas necessidades por meio dos algoritmos desenvolvidos pelo programador (Pernisa Júnior, 2017).



Vale ressaltar que o termo *Web*, *Web 2.0* e *Web 3.0*, em específico foi cunhado por Tim Berners-Lee em 1999 e inventado por Tim O'Reilly em 2005 para descrever como os arquivos usados na web são operados. Para nossa realidade, esta ação se define, por exemplo, pela relação dos conteúdos gerados pelos usuários durante seu acesso a web sites e utilizam *tagging* para classificar informações, por meio de um upload de imagem ou criam sites ou conteúdos.

Mas é pelo termo *Web* semântica que, através de Johnson e Berners-Lee se pode perceber a que ponto o agente inteligente social, tornaram-se um algoritmo, e principalmente o momento em que estas informações, tornaram-se possibilidades de manipulação, realizada por algoritmos de grandes empresas. Como por exemplo, os departamentos de marketing, que podem acessar as informações sobre seus consumidores e tratar destes agentes inteligentes, manipulando-as e oferecendo ao usuário, necessidades e / ou opiniões do que ele acha que precisa (Pernisa Júnior, 2017).

Vale destacar também o *Big Data*, termo utilizado para indicar como trabalhar com um grande volume de dados. Ao qual permite trabalhar pelo computador com grandes quantidades de dados e realizar compilações e manipulações por massas de informações que os algoritmos buscam na web. Informações estas presentes em *Reality shows*, Blogs, redes sociais, sites de pesquisa, entre outros sites de entretenimento.

Isto se torna um grande problema, no momento em que esta busca de dados pessoais, são explorados, por grandes conglomerados de comunicação e mercado. Tornando-se ainda mais prejudicial, quando utilizados como Bolhas Sociais, polarização e manipulação de opiniões. Esta relação é destacada por Eli Pariser por meio do Livro *The Filter Bubble* (2011), no qual resalta a importância do tema sobre o filtro invisível das redes sociais, adequando-se aos hábitos de seus usuários, tornando-se uma grande ferramenta de acessibilidade, mas ao mesmo tempo de manipulação inconsciente. Pois segundo Pariser (2011) citado por Schincariol (2017, p. 4), o resultado de tantas informações, muitas vezes é a "privação de conteúdos e pontos de vistas diferentes aos usuários".

Como os filtros dos algoritmos tendem a priorizar apenas a visão de mundo com a qual o usuário concorda, impossibilitando o acesso a informações que desafiam nossos pontos de vista, o que é vital para a democracia e para uma Cultura de Direitos Humanos



por exemplo. Pois ao ponto que o usuário se fecha em sua bolha de opiniões e informações ele não se permite observar outros horizontes, e por meio deste filtro a visualização torna-se ainda mais complexa.

Por esta razão, que o presente artigo discute sobre a importância da Educação em Direitos Humanos e a Mídia a partir do Tópico V do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Pois, é importante compreender que a bolha social e a polarização não ocorrem apenas dentro das redes sociais ou do mundo cibernético, mas também dentro do cotidiano dos seres humanos. Por esta razão, os meios de comunicação e a mídia, tem a responsabilidade levar a seu público, além do entretenimento, a reflexão quanto à proteção, defesa e valorização dos direitos humanos e da dignidade humana.

Isto porque, a bolha social segundo Zahar (2012) é como uma “filtro invisível ou “câmaras de eco” que são criadas on-line por usuários e usuárias que ao selecionar mídias de acordo com seus interesses pessoais, ideológicos, ou simplesmente de seu interesse, adentram em zonas que delimitam conteúdos semelhantes as suas buscas e são, conseqüentemente reforçadas pelos algoritmos, como por exemplo no Facebook, Google, etc.

Acredita-se que não é saudável a aceitação de uma cultura de violência como algo natural. Por isso a importância da construção de um projeto de sociedade em parceria com as mídias sociais, para que esta, não se torne apenas um espaço de alienação. Pois segundo Poma (2002). As mídias possibilitam a junção e entendimento das interculturalidades, o conhecimento das múltiplas formas de pensamento.

É por este espaço de voz dentro das redes sociais e da mídia que Misgeld apud Poma (2002, p. 149) o ser humano necessita assumir e disseminar os Direitos Humanos como um humanismo de reconhecimento, no qual, reconhece a vulnerabilidade “de todos os seres humanos como seres mortais e especialmente aqueles mais expostos à dor e ao sofrimento” operando assim, os direitos de uma forma ética, distanciando da polarização e da bolha social alienante, de modo que nas redes sociais, os (as) usuários (as) possam reconhecer-se como humanos com problemas, medos, dificuldades e vulnerabilidades semelhantes. Independentemente de cor, classe, etnia, enfim, considerando apenas sua humanidade.

Assim, por esta mudança de pensamento, que pela Educação em Direitos dentro da mídia, favorece o reconhecimento da importância de uma ação coletiva e deliberada da



sociedade, donde Poma (2002) coloca que a nossa vulnerabilidade e o reconhecimento do outro possa se sustentar em cada ser humano a responsabilidade pelo outro e pela responsabilidade dos outros (Levinas, 2000, citado por Poma, 2002).

Este processo de mudança de comportamento, e não aprisionamento das bolhas sociais torna-se mais clara, com algumas pequenas modificações de comportamento dentro das redes sociais, como mudando a forma como consomem as informações, utilizando sites que deem maior visibilidade e controle sobre como seus filtros funcionam. Assim como buscar aprender sobre o que são códigos e algoritmos.

Além dos usuários, as empresas também devem fazer o seu papel social, ao ponto que devem deixar seus filtros mais transparentes aos usuários, mostrem quais informações elas já possuem sobre as pessoas e como estão sendo utilizadas⁴. Além disso, as empresas podem desenvolver algoritmos que suportem filtros com um senso de maior responsabilidade social, como uma forma de “filtro colaborativo” ou outros filtros que “exponham os usuários a assuntos que estejam fora de sua experiência ou hábitos normais” (Schincariol, 2017 p. 5).

Certamente, não se pode negar que, esperar esta mudança de cultura dos usuários, para ontem, é algo ilusório, pois, nem sempre o usuário, utiliza uma rede social, para questionar sobre problemas sociais. Como por exemplo, uma pesquisa apontada por Schincariol (2017, 13) pela Research Center, ao qual apontou que “a maioria dos americanos acha estressante e frustrante falar sobre política nas redes sociais”. Logo no Brasil este passamento não é diferente. Esta relação fica ainda mais clara, quando o usuário percebe-se agredido, quando opta por alguma discussão, principalmente política, dentro das redes sociais. O que os levam a ignorar temas como estes e multiplicar estereótipos negativos, como a exemplo, dos Direitos Humanos, ou eleições de um presidente, impeachment de outro, através da polarização.

Mas vale destacar que, estes filtros de opiniões e pensamento, não podem ser posto como única responsabilidade de um algoritmo, pois, segundo Schincariol (2017, p. 15) as plataformas das redes sociais foram desenvolvidas para “jogar um jogo com regras bem claras: não monitorar e não censurar”, logo, o usuário, ainda tem liberdade para decidir seu posicionamento quanto à polarização, a bolha social e porque não, das fake News.



Contudo, no contexto de Educação em Direitos Humanos, não se pode colocar a responsabilidade apenas, acima da população usuária. Pois, essa mudança de cultura, depende principalmente de ações governamentais, no qual, os mesmos determinem as empresas, um controle dos seus dados pessoais aos usuários, bem como, crie uma agência que fiscalize se as normas estão sendo cumpridas e os usuários esta sendo protegido, e além de tudo, encoraje o debate dentro da sociedade, pelo fortalecimento de um dos direitos humanos fundamentais, isto é, o Direito à Educação. Pois não se pode culpar a alienação de uma população, se as informações que vão até a mesma, não fazem parte de sua realidade, e ao menos podem interpreta-las não ter tido a oportunidade de uma educação de qualidade, crítica e humanizada.

Considerações finais

O mundo globalizado, não permite mais a humanidade realizar suas vidas em um único bloco isolado, pois, todos, estão conectados com tudo, principalmente após a criação da internet, da web e das redes sociais. Logo, a internet necessita ser compreendida como um ecossistema, que como qualquer outro, necessita de um equilíbrio.

Equilíbrio este que pode se perder por diversos fatores, desde a falta de respeito entre os usuários, quanto das empresas e do próprio governo. Por isso a importância de saber utilizar dos filtros dentro das redes sociais, para não decair inconscientemente em uma bolha social, uma *fake News* e acreditar que tudo, resumem-se a apenas aquelas informações, posta no blog, *facebook*, *instagran*, google +, youtube, enfim nas infinitas redes sociais, aplicativos e sites de pesquisa. Logo, estes filtros demandam prevenções dos usuários, quanto a compreensão deste equilíbrio, no qual, pode ser desenvolvido por uma educação em direitos humanos, construindo uma cultura de paz e respeito dentro da Web para a própria vida além da cybernet.

Notas

¹ Pós-Graduando em Desenvolvimento de Jogos Digitais (PUCPR). Graduação em Tecnologia de Sistemas para Internet (UNOPAR). Estudante no grupo de estudo Cultura de Paz, DH e Desenvolvimento Sustentável – UEPG - Email: jacksonw7007@gmail.com

² Mestre em Ciências Sociais Aplicadas (UEPG). Especialista em Gestão de Pessoas (UNOPAR). Graduada em Bacharel em Serviço Social (UEPG). Estudante no grupo de estudo Cultura de Paz, DH e Desenvolvimento Sustentável – UEPG. E-mail: thais.pluskota@gmail.com



³ Pós-Doutor em Ensino de Ciência e Tecnologia (UTFPR). Doutor em Educação (UEPG/PR). Mestre em Educação (UNIMEP/SP). Líder do Grupo de Pesquisa Cultura de Paz, DH e Desenvolvimento Sustentável (UEPG/CNPq). Coordenador do Núcleo de Estudos e Formação de Professores em Educação para a Paz e Convivências (NEP/UEPG). E-mail: nei.uepg@gmail.com

⁴ Este exemplo torna-se mais claro, quando visualizamos os aplicativos baixados em celulares, tablets e computadores, do qual, a empresa é obrigada informar o usuário a quais dispositivos, aplicativos e informações elas terão acesso, como contatos, imagens e ligações.

Referencias

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH – PR. Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH – PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

Brasilia. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3hq55PG>>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

Ferrari, Fabrício; Cechinel, Cristian. Introdução a algoritmos e programação. Versão 2.2. Universidade Federal do Pampa, Campus Bagé, 2008. Disponível em: <<https://lief.if.ufrgs.br/pub/linguagens/FFerrari-CCechinel-Introducao-a-algoritmos.pdf>>. Acesso em: 14 de Julho de 2018.

Poma, Luis Sime. La educación en derechos humanos: una pedagogía del reconocimiento. In: Hacia una pedagogía de la convivencia. Lima: Fondo Editorial, PUCP, 2002. Disponível em: <<http://blog.pucp.edu.pe/item/18676>>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

Pariser, Eli. Tenha Cuidado com os “Filtros Bolha” on-line. Disponível em: <<https://bit.ly/34OagDV>>. Acesso em: 14 de julho de 2018.

Pariser, Eli. O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. 1º edição. 264p. Traduzido por Diego Alfaro.

Pernisa Junior, Carlos. Agentes, algoritmos, big data, filtro bolha, redes sociais, pós-verdade: o que está determinando as relações no ciberespaço. Associação Nacional do Programas de Pós-Graduação em Comunicação. XXVI Encontro Anual da Campós, Faculdade Cáspar Libero, São Paulo. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3r3gHfl>>. Acesso em: 14 de julho de 2018.



Schincariol, Fernando. Filtros bolha, as escolhas que fizemos e as que Faremos: Considerações sobre como (não) regular a Internet. 2017. Disponível em: <<https://its-rio.org/wp-content/uploads/2017/03/Fernando.doc-B.pdf>>. Acesso em: 14 de Julho de 2018.

UFRN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia, Departamento de Computação e Automação. Algoritmo e Lógica de Programação: Algoritmo – Parte 1. DCA 800 – Eng. Química. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/34Lyaje>>. Acesso em? 14 de Julho de 2018.



Línea Temática 4.

Análisis críticos de los programas sociales de promoción de la inclusión, equidad y disminución de la pobreza y las desigualdades



A política de assistência social brasileira em questão: Reflexões sobre a Proteção Social Básica em municípios do estado do Amazonas.

Patricio Azevedo Ribeiro

Resumo

A Assistência Social se tornou política pública com a Constituição Federal de 1988, e sua regulamentação ocorreu por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Desde então houve significativos avanços em termos de legislação que embasam a operacionalização dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais. Contudo, o avanço no campo jurídico guarda desafios no campo prático, sobretudo na contemporaneidade em função dos desmontes dos direitos sociais e dos cortes orçamentários que tendem a impactar na implementação da assistência social nos diferentes estados brasileiros. Assim, este trabalho propõe uma reflexão sobre a operacionalização da política de assistência social, com foco na Proteção Social Básica (PSB) em municípios que fazem parte da região do baixo Amazonas. Quanto à metodologia, o trabalho pauta-se na pesquisa exploratória, bibliográfica e estudo de campo em cinco municípios, seguindo a abordagem qualitativa. Os resultados apontam diversas limitações no momento de efetivar os serviços da PSB, citam-se: poucos recursos financeiros, problemas nas estruturas e nas dependências físicas dos equipamentos e instituições, materiais insuficientes para o trabalho nos CRAS, rotatividade de profissionais, impactando negativamente no atendimento e acompanhamento dos usuários, além das particularidades geográficas, culturais e territoriais presentes na região Norte do país. Conclui que se trata de uma política com possibilidades e potencialidades, logo, o desafio é superar as limitações (im)postas e assim contribuir de maneira mais significativa junto aos usuários, para tanto, necessita de melhores investimentos por parte das esferas municipal, estadual e federal.

Palavras chave

Assistência Social; Proteção Social Básica; Amazonas.

Introdução

Este trabalho insere-se na discussão sobre a operacionalização da Política de Assistência Social – PAS no contexto brasileiro. Particulariza o debate na Proteção Social Básica – PSB da PAS, evidenciando a realidade do estado do Amazonas, em particular os municípios que fazem parte do chamado “baixo Amazonas”. Trata-se de um tema atual e necessário dado a conjuntura política e econômica pela qual passa o Brasil, ao passo



que busca reafirmar a importância dessa Política para as famílias usuárias dos serviços socioassistenciais.

Desde que se tornou política pública com a Constituição Federal – CF de 1988, a PAS vem se afirmando no território brasileiro como uma Política de suma importância no trabalho social com famílias. Contudo, a partir de 2016, com o golpe constante no quadro político do país, têm ocorrido diversos ataques a essa Política, a exemplo dos cortes orçamentários, impactando diretamente no trabalho desenvolvido nos equipamentos e instituições da Assistência Social, sobretudo nos estados da Região Norte, caso do Amazonas, onde as singularidades e particularidades territoriais, geográficas, culturais e ambientais se diferem das outras regiões do país.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe uma reflexão sobre a operacionalização da PAS com foco na PSB em cinco municípios que fazem parte da região do baixo Amazonas. A discussão pauta-se nas experiências de projetos de pesquisa desenvolvidos a partir de 2014 com alunos de iniciação científica nos seguintes municípios: Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Maués, Parintins e Uruará¹. Todos os projetos buscaram analisar os serviços socioassistenciais da PSB junto às famílias usuárias dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, considerando as particularidades.

O texto está dividido em três partes, além dessa introdução. A primeira faz uma breve discussão teórica sobre a PAS, com destaque para o contexto da Amazônia. A segunda descreve a metodologia adotada. A terceira apresenta os resultados e discussão na direção do que preconiza o objetivo deste artigo; seguida das considerações finais e referências.

Fundamentação Teórica²

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003, foi marco para posterior aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, via Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. As assertivas teóricas explicitadas na Política clarificam as diretrizes para efetivação da Assistência Social como um pilar da proteção social brasileira na ótica do direito, cidadania e responsabilidade do Estado para com os cidadãos brasileiros.

Conforme a PNAS (2004), um duplo efeito é engendrado a partir do momento que se entende a Assistência Social como direito à proteção e à Seguridade Social. Primeiro,



porque passa a ser concebida como meio de suprir um recebimento social e econômico daqueles que procuram os serviços socioassistenciais; segundo, que contribui para o desenvolvimento das capacidades e, como consequência, maior autonomia dos sujeitos.

Para Couto et al. (2011), a PNAS configura a Assistência Social como política que passa a seguir o modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo por meio do qual são detalhadas as atribuições e competências das três esferas governamentais em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais – NOBs que são editadas a partir das Conferências, dos Conselhos e das Comissões Intergestores Tripartite – CIT e Bipartite – CIB.

Uma gestão assim pensada rompe com o caráter centralizador das ações e pressupõe a descentralização da Política, isso permite visualizar a implementação, gestão, monitoramento, avaliação e acesso a informação por parte dos cidadãos brasileiros. Embora algumas questões permaneçam na retórica precisando ser superadas, dado o contexto político e econômico.

Posterior à PNAS, em julho de 2005, o CNAS aprovou o Sistema Único de Assistência Social – SUAS com intuito de melhor regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional. Chama atenção para o caráter inovador do SUAS, pois deixa claro que os serviços, programas, projetos e benefícios devem ter como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base central de organização. Nessa perspectiva, trabalha na ótica da justiça e dos direitos para com a população beneficiária da Assistência Social. Assim,

[...] a implantação da PNAS e do Suas tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área. (Couto et al., 2011, p. 38).

Isso significa dizer que a gestão do SUAS vem sendo desafiada no processo de construção desse sistema que renova o contexto operacional da Assistência Social. Bem observado por Yazbek (2008), sua concretização de política pública de proteção social direcionada, sobretudo, aos interesses das classes subalternizadas está situada num cenário de profundas contradições e complexidades do sistema capitalista, portanto, para concretizar-se no e para o público na atual conjuntura é necessário a construção



de estratégias e articulação efetiva entre as esferas governamentais, mas não só, a sociedade civil organizada deve se fazer presente em todo este processo.

Situando-se na perspectiva de política que contribui para o enfrentamento das desigualdades sociais e no próprio contexto das questões que envolvem a pobreza social e econômica da população brasileira, a PNAS (2004) inovou também na operacionalização da Assistência Social com a divisão das proteções sociais afiançadas. Assim, apresenta-se em dois níveis: 1) Proteção Social Básica – PSB; 2) Proteção Social Especial – PSE (de alta e média complexidade).

Isto, sem dúvida, foi um grande avanço no plano operacional da Assistência, visto que “a desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de *desproteção social* que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento” (Couto et al. 2011, p. 41). Salienta-se que o trabalho ora em questão centra-se no contexto da primeira, por isso, dá-se atenção a esta no processo da discussão teórica.

A PSB está situada no âmbito da prevenção, cujos objetivos são de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, visando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Brasil/Pnas, 2004). É uma proteção que prevê o desenvolvimento de programas, projetos e serviços de acolhimento, convivência e socialização de indivíduos e famílias, dependendo do grau de vulnerabilidade apresentada. Além disso, deve incluir as pessoas com deficiência, de modo que as mesmas possam ser inseridas nas diversas ações desenvolvidas. Deve, ainda, organizar-se em rede para melhor concretude dos objetivos.

De acordo com a PNAS (2004), os serviços de PSB devem, obrigatoriamente, ser executados nos CRAS e em outras unidades básicas e públicas de alcance da PAS. O CRAS constitui-se numa unidade pública estatal descentralizada. Sua implantação deve estar de acordo com os índices de vulnerabilidade e riscos sociais em territórios específicos. Por fim, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS no que concerne ao atendimento dos usuários da Assistência Social.

Vale dizer que de 2005 em diante, isto é, após a criação da PNAS e do SUAS, outras normas legais foram criadas no intuito de consolidar a PAS e qualifica-la na perspectiva de política pública e de direito social. Assim, houve a resignificação ou reedição de alguns conceitos, entre os quais: território, vulnerabilidade, família e usuário; e foram



Incluídos conceitos como o de classes sociais. Isso tudo culminou com a realização da X Conferência Nacional da Assistência Social, em 2015, cujo tema foi “O Suas que temos, o Suas que queremos” (Castro apud Silva e Silva, 2018).

No entanto, o ano de 2016 representa para o Brasil um período de Interrupção do processo de consolidação do SUAS, pois, dentre outros motivos, há uma forte diminuição de recursos para a viabilização dos serviços socioassistenciais, interrupção de transferência fundo a fundo, criação de programas com viés assistencialistas, etc. Nas palavras de Silva e Silva (2018), o mérito substitui o direito, logo, a PAS torna-se mais precarizada impactando na operacionalização do trabalho social com famílias, em especial na região amazônica.

Sem dúvida, a realidade territorial, geográfica e cultural da Amazônia, com destaque para os municípios do estado do Amazonas, é sobremaneira atingida pela avalanche neoliberal e conservadora que tem fomentado os cortes orçamentários para as políticas sociais sob a justificativa de ajustes fiscais. Tocantins (2000) já chamara atenção para a metáfora de que, na realidade amazônica “o rio comanda a vida”, pois a mobilidade dos povos da região ocorre, em sua maioria, por via fluvial e, considerando os ecossistemas e o movimento das águas. Logo, tal fato desafia o trabalho desenvolvido no âmbito do SUAS.

Teixeira (2013), ao problematizar os amíúdes da Assistência Social, pondera que a organização do território amazônico, as etnias, as diferentes culturas, as tensões e a violência pela apropriação de terra, são alguns dos componentes que afetam o trabalho do SUAS. Ademais, as singularidades e particularidades assinaladas implicam em grandes custos financeiros para desenvolver o trabalho da Assistência Social. Nesse sentido, Campos (2013, p. 211) ratifica que:

Alcançar pessoas e famílias dispersas em uma vastidão territorial carente de meios de locomoção (infraestrutura e transporte) implica, inegavelmente, na maximização dos custos de gestão. Importa, por exemplo, em maiores gastos para a manutenção e abastecimentos das unidades de serviços fora da sede municipal; representa o aumento de despesas para o processo ordinário da gestão, como a mobilização e o deslocamento de servidores para reuniões e capacitações e outras atividades do gênero.

A citação em tela põe em evidência duas questões centrais. A primeira diz respeito ao desafio posto aos trabalhadores do SUAS e à própria PAS na direção de responder à



realidade vivenciada pelos usuários da Política, seja em áreas urbanas ou rurais, sobretudo em municípios e comunidades mais longínquos das capitais. A segunda eleva a importância da PAS para os usuários do território amazônico. Isso porque, os programas de transferência de renda e os serviços socioassistenciais desenvolvidos são de extrema relevância para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como para o enfrentamento da vulnerabilidade social referendada na PNAS (2004).

Diante do exposto, os tópicos a seguir fazem algumas reflexões sobre a operacionalização da PSB a partir das experiências em projetos de pesquisa em cinco municípios pertencentes à região do baixo Amazonas, no estado do Amazonas. Trata-se do trabalho social com famílias nos CRAS urbanos desses municípios, destarte, o artigo evidencia os limites, os desafios e as perspectivas sob o ponto de vista das famílias usuárias e dos profissionais que atuam nos CRAS.

Metodologia

Conforme sinalizado, o artigo em tela resulta das pesquisas realizadas nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Maués, Parintins e Uruará, todos localizados na região do baixo Amazonas. Os estudos em cada município pautaram-se na abordagem qualitativa, sendo sequenciados pela revisão bibliográfica, documental e estudo de campo. Na coleta de dados participaram profissionais que atuam na Assistência Social no âmbito da PSB, gestores e famílias usuárias dos serviços socioassistenciais que são desenvolvidos nos CRAS de cada município.

Quanto aos instrumentos e técnicas utilizadas, foram: entrevistas semiestruturadas, observação assistemática, diário de campo, formulários com perguntas abertas e fechadas, registro fotográfico e fonográfico. Os dados foram analisados à luz da técnica de análise de conteúdo.

Desse modo, neste artigo, apresenta-se uma síntese dessas experiências de pesquisas, destacando as aproximações e semelhanças no que diz respeito ao trabalho da Assistência Social junto às famílias usuárias dos CRAS. Com isso, busca-se analisar de forma reflexiva o contexto em que se encontra a PAS em municípios de pequeno, médio e grande porte populacional no estado do Amazonas³.

Resultados e Discussão

O município de Barreirinha está localizado às margens do rio Paraná do Ramos, pertence à Mesorregião do Centro Amazonense e Microrregião de Parintins. Possui área



territorial de 5.751,00 km², fica distante da capital Manaus a 330 km em linha reta e 420 km via fluvial.

Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2010), o município contava com uma população de 27.355 habitantes, destes 12.418 (45,40%) estavam localizados na zona urbana e 14.937 (54,60%) situados na zona rural. Para 2019, a estimativa populacional do IBGE é de 32.041 habitantes. Vale dizer que uma das particularidades de Barreirinha é quanto à sua localização geográfica, pois, a sede municipal encontra-se majoritariamente em ecossistema de várzea, logo, está suscetível às enchentes/cheias⁴ anuais.

Nessa direção, o estudo realizado sobre a Assistência Social na área urbana de Barreirinha diz respeito ao trabalho que os profissionais operam, sobretudo no período de enchente e cheia dos rios. Dos relatos da Equipe Técnica de Referência destaca-se que as intervenções da PAS buscam minimizar o sofrimento das famílias, em face das mudanças e perdas que ocorrem no período aglutinador do movimento das águas. A Assistência Social, nesse contexto, atua como a porta de entrada para a provisão de alternativas que sanem as problemáticas emergentes cotidianamente.

Conforme Santos (2012), pelo fato da PAS atuar diretamente com as expressões da questão social, desenvolve ações imprescindíveis relacionadas a situações de emergência e calamidade pública que são demandas pautadas como um dos Benefícios Eventuais citados na LOAS (2011). Assim, em Barreirinha verificou-se que, de maneira intersetorial, a PAS viabiliza, mesmo minimamente, cestas básicas, doação de madeiras, orientações e atendimentos psicossociais, entre outros, para as famílias cadastradas no CRAS.

Outro município, Boa Vista do Ramos – BVR, também está localizado às margens do rio Paraná do Ramos, pertence à Mesorregião do Centro Amazonense e Microrregião de Parintins, a sede do município fica distante da capital Manaus a 270 km em linha reta e 367 km via fluvial. A área territorial de BVR compreende 2.586,847 km².

Conforme dados do IBGE (2010), a população de BVR foi estimada em 14.979 habitantes, sendo 7.429 moradores de área rural e 7.550 moradores urbanos. Para 2019, a estimativa populacional do IBGE é de 19.207 habitantes. Em geral, o estudo realizado junto às famílias e profissionais que trabalhavam no CRAS da cidade, desvelou que a Assistência Social enquanto política pública é fundamental para a população boa-vis-



tense, pois, esta possibilita aos usuários terem uma cidadania mais fortalecida, os direitos minimamente garantidos e uma renda advinda dos programas de transferência de renda.

Não obstante, o trabalho social com famílias no CRAS de BVR encontra diversas limitações e desafios, segundo as falas dos entrevistados. Para os profissionais, as condições de infraestrutura, financeiras, materiais e humanas são mínimas, por isso nem sempre conseguem responder às demandas institucionais e dos usuários. Assim, em vez de a PAS se concretizar como uma política potencializadora de direitos, finda em um trabalho aquém do que preconiza seus documentos legais.

Decerto que, para uma análise da Assistência Social em municípios amazônicos, devem-se levar em consideração os aspectos territoriais, geográficos e culturais na ótica do sistema capitalista, cujo projeto neoliberal tem minimizado as políticas sociais. Para Silva e Silva (2018), no jogo de relegar as políticas sociais às políticas econômicas, a Assistência Social tem sido a mais atingida em termos de recursos financeiros e isso certamente irá incidir na operacionalização dos programas, benefícios e serviços socioassistenciais.

Na sequência, temos o município de Maués considerado, em termos populacionais, de médio porte. É banhado pelas águas do rio Maués-Açu, pertence à Mesorregião do Centro Amazonense e Microrregião de Parintins. Está localizado a leste do estado do Amazonas, possui área territorial de 39.989,886 km² ficando, a cidade, distante da capital Manaus a 276 km em linha reta e 356 km via fluvial.

Os dados do IBGE (2010) informam que este município possui população de 52.236 habitantes; destes, 25.832 (49,45%) são moradores urbanos e 26.044 (50,55%) rurais. Segundo o IBGE (2019), a estimativa populacional para 2019 é de 63.905 habitantes. O estudo neste município revelou que a PAS encontra-se no nível de gestão Plena, ou seja, “trata-se, portando, de um nível de gestão que exige uma estrutura operacional mais ampla em termos de alocação de recursos financeiros, estruturação de equipamentos sociais e instâncias de gestão e controle social, bem como uma política de recursos humanos” (Silva e Silva et al., 2011, p. 69).

No entanto, a observação assistemática durante a pesquisa, as entrevistas com os profissionais e as famílias participantes apontaram que em Maués, também se observa



uma Política fragilizada do ponto de vista do alcance de seus objetivos. Pois, as instalações físicas do CRAS, os recursos materiais, a vigilância socioassistencial, a política de recursos humanos, entre outros elementos não correspondem em suas totalidades ao que preconiza as normas legais do SUAS.

Outra experiência de pesquisa refere-se ao município de Parintins. A sede municipal está situada à margem direita do rio Amazonas, banhada por águas barrentas formando uma ilha; possui área territorial de 5.952 km² e fica distante da capital Manaus a 369 km em linha reta e 420 km via fluvial. O acesso a esta localidade é somente por via aérea com duração de 50min e/ou fluvial com aproximadamente 18h de barco.

De acordo com o IBGE (2010), o município abarca uma população de 102.033 habitantes; destes, 69.890 (68,50%) localizam-se na zona urbana e 32.143 (31,50%) na zona rural. Essa estimativa populacional faz de Parintins o segundo maior município do estado do Amazonas. Ademais, assim como em Maués, a Assistência Social assenta-se no nível de Gestão Plena.

Em geral, os profissionais atuantes no CRAS e as famílias usuárias dos serviços socioassistenciais apontaram em seus relatos a importância das atividades desenvolvidas e a contribuição para o estado social e econômico do público que busca atendimentos. Afirmaram que a aplicabilidade das ações incide no processo da vulnerabilidade social e com isso há a possibilidade de engendrar o protagonismo e a emancipação política. Em contrapartida, fica notório que tal contribuição é por vezes ínfima não atingindo de maneira ampla e aprofundada aqueles sujeitos e famílias que buscam o atendimento no CRAS.

Autores como Ribeiro (2014), Rolim (2017), Fonseca (2018) entre outros, observam em seus estudos, os avanços da Assistência Social no município de Parintins, embora com limites na operacionalização dos serviços socioassistenciais. Desse modo, A PAS tem viabilizado atendimento a povos urbanos e rurais, ampliou nos últimos anos o número de Assistentes Sociais em CRAS e CREAS, conquistou veículo para as visitas domiciliares, mas, ainda assim, nem sempre consegue responder às demandas em suas totalidades, seja das instituições seja dos usuários.

Por fim, a última experiência de pesquisa diz respeito ao município de Urucará. É considerado um município de pequeno porte e está localizado ao leste do estado do Amazonas. Sua dimensão territorial é de 27.903,4 Km² o equivalente a 2.790.337 hectares,



predominando nessa dimensão o ecossistema de terra firme. A população do município está estimada em 16.383 habitantes (IBGE, 2019), de maneira que aproximadamente 60% se encontram em área urbana.

As entrevistas com o gestor da PAS, Equipe Técnica de Referência e com os usuários do CRAS apontaram que, apesar dos limites, a Assistência Social em Uruará tem avançado quanto à melhoria na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios, contudo, há um distanciamento no que tange ao diálogo com os usuários. Com base nos relatos observou-se a importância do CRAS no intuito de prestar informação e orientação acerca dos direitos sociais, bem como da necessidade informacional que o usuário precisa ter, a exemplo dos programas de transferência de renda. Tal fato contribui para o reconhecimento do usuário enquanto cidadão de direito e facilita seu acesso às políticas públicas e sociais.

A questão do trabalho intersetorial apareceu nas falas dos entrevistados, demonstrando que em Uruará a Assistência Social tem se articulado com outras políticas setoriais no sentido de responder às demandas e requisições cotidianas. Pereira (2014) já alertara que a intersetorialidade é fundamental para a Assistência Social, pois se traduz como estratégia política de articulação entre setores diversos e especializados, cujas competências e relações dialógicas possuem o mesmo objetivo.

Assim, diante do exposto, cabem duas reflexões centrais sobre a operacionalização da PAS nos municípios sinalizados. A primeira diz respeito às aproximações e semelhanças do trabalho social com famílias realizado pelos CRAS nos cinco municípios do baixo Amazonas. Há diversas limitações que permeiam o trabalho, a saber: infraestrutura dos CRAS ainda é incipiente se comparado aos documentos técnicos que orientam a organização deste equipamento assistencial; rotatividade de profissionais nas instituições e equipamentos da PAS, recursos financeiros e humanos nem sempre estão de acordo com as necessidades e realidades da região amazônica, materiais para as atividades/ações são ínfimos, acesso a internet e uso de impressoras são parcos e por vezes inexistentes, entre outras questões que acirram os desafios no sentido de construir estratégias para superar os limites e assim operar os programas, projetos, benefícios e serviços. A segunda reflexão sinaliza que, apesar das limitações (im)postas, os profissionais tem atuado junto aos usuários do SUAS, o que significa pressupor um compromisso ético e político com aqueles que buscam atendimentos na Assistência Social. É fato, hoje, que o Estado tem tomado uma posição de classe contrária à classe trabalhadora,



pois, estamos numa era de regressão dos direitos e de ínfimo acesso às políticas sociais, desse modo, muitos trabalhadores acabam por engrossar as filas de atendimento nos CRAS.

Considerações Finais

Conforme já destacado, a intenção desse trabalho foi refletir sobre a operacionalização da Assistência Social, em particular do trabalho no âmbito da PSB. Para tanto, expressou a realidade de municípios localizados no estado do Amazonas os quais tem vivenciado as contradições das políticas sociais. São municípios em que o trabalho da PAS se assemelha sobremaneira no que concerne às limitações, desafios e horizontes.

Os cortes orçamentários na Seguridade Social com destaque para a PAS tem precarizado cada vez mais o trabalho nos equipamentos e instituições, cujo impacto maior recai nos usuários os quais demandam por um atendimento justo, equânime e com vistas à emancipação política. Na Amazônia essa realidade é mais cruel dado às questões territoriais, geográficas e culturais que diferem se comparadas às outras regiões do Brasil.

Destarte, concorda-se com Silva e Silva (2018) ao elucidar o processo de construção da Assistência Social e do SUAS a partir dos movimentos sociais, logo, a consolidação da Política vinha ocorrendo até o ano de 2015, contudo, de 2016 em diante tem se identificado estagnação e retrocessos, revelando, assim, a necessidade de luta e resistência frente a avalanche neoliberal e conservadora presente no país.

Notas

¹ As experiências acumuladas por meio de projetos de pesquisa balizam o desenvolvimento deste trabalho. No total foram realizados quatro projetos, sendo o primeiro no nível de mestrado, cujo proponente é o autor do presente artigo, e que consubstanciou a dissertação de Mestrado em Serviço Social apresentada à Universidade Federal do Amazonas – UFAM; os outros três projetos foram no âmbito da Iniciação Científica e contou com a participação das acadêmicas Kassia Karise C. Carneiro, Amanda Cristie C. dos Santos e Kedma Carvalho de Almeida, sendo que cada pesquisa foi realizada em um município diferente.

² Alguns parágrafos escritos neste tópico são recortes da dissertação de Mestrado do proponente.



³ A PNAS (2004) categoriza os municípios brasileiros por porte populacional. Desta feita, subdividem-se em: Pequeno Porte 1 – até 20.000 hab.; Pequeno Porte 2 – 20.001 a 50.000 hab.; Médio Porte – 50.001 a 100.000 hab.; Grande Porte – de 100.001 mil a 900.000 hab.

⁴ De acordo com Pereira (2007), na região Norte, em especial no estado do Amazonas, existem dois ecossistemas distintos, terra firme e várzea. O ecossistema de várzea pode ser dividido em quatro “estações climáticas” em função da falta de sincronização entre o regime fluvial e o regime pluvial (chuvas) que regulam o calendário agrícola, a saber: enchente (subida das águas), cheia (nível máximo das águas), vazante (descida das águas) e seca (nível mais baixo das águas).

Referências

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Texto reformulado em 2011, por meio da Lei nº 12.435/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 20 ago. 2017.

Campos, E. B. As sociedades Amazônicas e o SUAS. In: CRUS, J. F. et al. (Org.). Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

Couto, B. R.; Yazbek, M. C.; Raichelis, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 32-65.

Fonseca, L. P. Política pública aos “povos das águas”: análise do acesso das famílias da comunidade vila nova, em Parintins/AM, à política de assistência social. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal do Amazonas, Parintins, 2013.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Estimativa populacional por município (2019). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

Pereira, P. A. P. A Intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: Almeida, N. L. T. de; Souza, R. G. de (Org.). A Intersetorialidade na Agenda das Políticas Sociais. Campinas, SP: Papel Social, 2014.



Ribeiro, P. A. Política Pública de Assistência Social e Sustentabilidade na Amazônia: um estudo nos municípios de Maués e Parintins no Baixo Amazonas. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia), Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2014.

Rolim, D. C. Impactos da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social: em situações de vulnerabilidades e prevenção aos riscos sociais: as vozes das famílias do município de Parintins/AM. 2017. 260f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia), Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2017.

Santos, R. dos. Gestão de desastres e política de assistência social: estudo de caso de Blumenau/SC. 2012. 336f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2012.

Silva e Silva, M. O.; Araújo, C. C.; Lima, V. F. S A. Implantação, Implementação e condições de funcionamento do Suas nos municípios. In: Couto, B. R. et al. (Org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 32-65.

_____. A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): processo de construção e de desmonte. In: XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS, 2018, Vitória. Anais: em tempos de radicalização do capital, lutas resistências e serviço social. Vitória: ABEPSS/UFES, 2018, p. 1-17.

Teixeira, J. B. Amazônia e a interface com o SUAS. In: CRUS, J. F. et al (Org.). 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3jZepdN>. Acesso em: 13 fev. 2018.

Tocantins, L. O rio comanda a vida: uma interpretação da Amazônia. 9. ed. Manaus: Editora Valer/Edições Governo do Estado, 2000.

Yazbek, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: CAPACITA-SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. Brasília, DF: MDS, 2008. p. 79-136.



A justiça segundo John Rawls como critério orientador de políticas públicas.

Lígia Barroso Fabri

Geovany Jevaux

Resumo

O presente artigo tem a pretensão de, ainda que superficialmente, averiguar se é possível a aplicação dos conceitos elaborados por John Rawls em sua obra “Uma Teoria da Justiça” às políticas públicas. Para tanto, resgatamos alguns conceitos trabalhados por Rawls para chegar aos seus “princípios de justiça”.

Partindo dos “princípios de justiça” elencados pelo autor, analisamos a justiça como critério orientador de políticas públicas. Examinamos, sob o viés da teoria da justiça, duas políticas públicas adotadas pelo Brasil: i) a instituída pela Lei nº 12.711/2012, que introduziu no país o programa de cotas para acesso às universidades públicas, e ii) lei de cotas para concursos públicos, instituída pela Lei nº 12.990/2014, que prevê a reserva de 20% das vagas para negros.

Em conclusão, entendemos que a teoria da justiça como equidade pode ser utilizada como parâmetro de ações concretas, em especial de ações afirmativas que visem atuar no seio da sociedade como redutoras de uma desigualdade excessiva, possibilitando, assim, que os indivíduos possam ter acesso às condições mínimas para terem uma vida digna e, com isso, contribuam para a formação de uma sociedade mais justa, nas quais possa prevalecer um sistema tal como previsto por Rawls, qual seja, um sistema no qual a cooperação equitativa seja voltada para a vantagem mútua.

Neste sentido, adota-se como marco teórico a teoria da justiça desenvolvida por John Rawls, realizando, para tanto, uma revisão de literatura por meio do método dialético.

Palavras chave

John Rawls, políticas públicas, Brasil.

Introdução

Vários foram os teóricos que envidaram tempo e esforço para elaborar teorias que visassem esclarecer os contornos mínimos do que se entende por ‘justiça’. John Rawls, emérito professor de Harvard, enquadrado por muitos como um dos maiores filósofos do século XX, foi um dos que se destacou na busca deste objetivo.



Do ponto de vista lógico, é possível afirmar que toda teoria é elaborada com o objetivo de obter viabilidade prática, de modo a ser aplicada visando solucionar, ou ao menos amenizar determinadas questões de difícil solução. Neste sentido, o presente artigo tem a pretensão de, ainda que superficialmente, averiguar se é possível a aplicação dos conceitos elaborados por John Rawls, especialmente considerando a sua obra “Uma Teoria da Justiça”, às políticas públicas, e, o sendo, como isto se dá. Para tanto, antes de mais nada é preciso resgatar alguns conceitos essenciais por ele trabalhados, bem como perpassar pelas principais alterações realizadas por ele em sua teoria da justiça.

Breve esboço da teoria da Justiça desenvolvida por Rawls.

De acordo com Neiva Afonso (2000), a teoria de justiça de Rawls foi elaborada com o escopo de servir como alternativa ao utilitarismo, doutrina que estabelecia, dentre outras coisas, o sacrifício das liberdades individuais em favor do coletivo, justificando, assim, a política do “bode expiatório” e legitimando a opressão de uma minoria em benefício de uma maioria. Referido pensamento não agradava ao professor de Harvard que, em 1971 veio a lançar seu livro denominado “A Theory of Justice” (Uma Teoria da Justiça).

Seguindo a tradição contratualista, John Rawls buscou com essa obra contribuir para levar a um grau mais elevado de abstração a doutrina do contrato social (Ricoeur, 2008). Nesse contexto, A Theory of Justice tinha por objeto a estrutura básica da sociedade, visando, assim, a organização das instituições sociais, de forma a atribuir direitos e deveres e estruturar a distribuição de vantagens e encargos, os quais seriam resultantes da cooperação social.

Neste contexto, para se chegar a melhor compreensão sobre o que se pode entender sobre justiça sob a ótica de Rawls (Justice as fairness), é necessário realizar-se uma abstração, um exercício mental no qual possamos abandonar todas as nossas posições anteriores, com o objetivo de escolhermos quais serão os princípios (de justiça) que irão reger a sociedade. Surge, nesse sentido, a importância da denominada “posição original”, situação inicial do contrato social, momento hipotético criado pelo autor, no qual as pessoas deveriam escolher os direitos e deveres que irão constituir a sociedade.

Segundo Rawls,

(...)“o contrato social é um acordo hipotético entre todos, e não apenas entre alguns membros da sociedade, e é um acordo entre eles enquanto membros da sociedade (como cidadãos), e não como indivíduos que ocupam determinada posição ou exercem



um determinado papel em seu interior. [...], as partes são consideradas pessoas morais livres e iguais, e o conteúdo do acordo consiste nos princípios primeiros que devem regular a estrutura básica (2000, p. 310).

O objetivo dessa abstração é identificar os princípios que irão regulamentar a estrutura básica dessa sociedade democrática, ou seja, que irão reger todos os acordos subsequentes. Assim, o contrato justo seria aquele realizado sob o “véu da ignorância”, situação na qual os sujeitos que irão deliberar sobre os princípios a regerem essa sociedade não tem conhecimento sobre qual papel que irão ocupar, qual será o seu sexo, etnia, capacidades mentais ou biológicas e em qual classe social estarão enquadrados. O conceito do “véu da ignorância” é por demais conhecido no âmbito da teoria da justiça e, a partir deste conceito é possível se pensar na realização de um acordo em que haja uma posição original de igualdade entre as partes, sendo este o objetivo da mencionada construção hipotética.

Considerando o cenário acima, Rawls inferiu princípios de justiça que visam atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e que possam fornecer um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições da sociedade, definindo, ainda, a distribuição adequada dos benefícios e encargos da cooperação social (Rawls, 1997).

É possível identificar que a teoria rawlsiana possui uma orientação procedimental, tendo em vista o empreendimento de demonstração imposto sobre a remissão à situação original. Essa teoria pode ser enquadrada, ainda, na classe das teorias deontológicas, especificamente na filiação da Kant, uma vez que traz ínsita a ideia de que o justo é algo construído e depende de uma escolha racional. Quando produzido por meios procedimentais o justo é construído e decorre de uma deliberação em condições de equidade absoluta Ricoeur (2008).

Diante do exposto, das situações originais de equidades em um contrato social hipotéticos advieram dois princípios:

- 1. Princípio da liberdade igual, no qual estão insertas liberdades básicas para todos, do qual decorre não ser possível sacrificar direitos e liberdades individuais em prol de benefícios sociais. O princípio prevê que cada pessoa deve possuir “um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras” (Rawls, 1997, p. 64). Tais liberdades devem ser resguardadas pela constituição e pelas leis.*
- 2. Por sua vez, o segundo princípio aduz que “as desigualdades sociais e econômicas*



devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos” (Rawls, 1997, p. 64). Deste modo as desigualdades somente serão justas se forem vantajosas a todos, em especial aos menos favorecidos.

Como bem salientado por Ricoeur (2008), tão relevante quanto observar o conteúdo dos referidos princípios é se atentar à sua ordem lexical, visto que o primeiro princípio é mais relevante e detém prioridade sobre o segundo.

Levando em conta que na proposição hipotética ninguém sabe qual será a posição que irá ocupar na sociedade, os parceiros comprometidos à elaboração do acordo devem observar tais princípios, escolhendo a organização que maximize a parte mínima (regra do *maximin*). Por sua vez, dentro do segundo princípio, dá-se prevalência à igualdade equitativa de oportunidades em relação ao princípio do maior benefício aos menos favorecidos. Com isso, os princípios de justiça propostos pelo autor seriam aceitos por qualquer pessoa livre e racional que estivesse em uma situação inicial de igualdade.

Constata-se que a justiça idealizada por Rawls é aquela a ser aplicada pelas instituições responsáveis pela organização social, especialmente no que diz respeito à distribuição dos bens.

Perpassadas assim, ainda que resumidamente, as principais premissas oriundas da obra “Teoria da Justiça”, é preciso lembrar que tal teoria foi elaborada com o objetivo de se tornar uma alternativa ao utilitarismo. Após a sua publicação em 1971, a teoria foi objeto de inúmeras críticas, em especial no sentido de que representava uma alternativa inaplicável às sociedades democráticas pluralistas, visto que buscava deduzir princípios universais de premissas meramente abstratas.

Diante disso, anos depois, Rawls reformulou sua teoria, restringindo o seu campo de aplicação, no sentido de adotar não mais uma concepção moral de justiça, e sim uma concepção política. A restrição se deu às democracias que ele denomina de liberais ou democráticas. Ao assim proceder, houve a renúncia à pretensão de considerar a teoria da justiça como teoria (moral) abrangente (Ricoeur, 2008).

Em o “Liberalismo Político”, ao adotar uma concepção política de justiça, Rawls busca construir uma justiça como equidade que pudesse, pelo consenso de sobreposição, ser assumida pelas demais doutrinas. Nesta oportunidade admite que o consenso é o que gera os princípios de justiça, mas ele não é encontrado em uma sociedade universal, e



sim em um grupo mais restrito, o que justificava a concepção política de justiça (Neiva Afonso, 2000).

Neste contexto ganha relevo o “consenso sobreposto” de justiça, ou seja, o consenso sobre uma concepção pública de justiça que pudesse ser compartilhada pela sociedade. Com isso, o autor busca apresentar a sua teoria como um ponto de intersecção em face das inúmeras concepções abrangentes da vida social (políticas, morais, religiosas) que tem vigência na cultura contemporânea.

Sendo assim, ao reconhecer que uma única doutrina não seria capaz de garantir a estabilidade social, em face das inúmeras concepções abrangentes vigentes na sociedade, o autor trabalha a ideia de um consenso sobreposto como sendo o meio encontrado para garantir a unidade e estabilidade da sociedade democrática, garantindo, com isso, o pluralismo.

A estabilidade na sociedade é garantida quando os cidadãos percebem a existência de instituições justas. Assim, motivam-se a participar ativamente nos diversos serviços constituídos e se tornam membros de uma sociedade que cria condições para os mesmos adquirirem um senso de justiça que deve prevalecer frente às inclinações para a prática da injustiça. (Neiva Afonso, 2000, p. 35) (destaque no original)

Com o objetivo de se chegar a uma agenda mínima (de princípios de justiça) a ser subscrita por doutrinas abrangentes e, muitas vezes, conflitantes, o autor prevê que os cidadãos possam se valer de uma “razão pública”, sendo esta a capacidade de se colocar na esfera pública com o escopo de alcançar um entendimento acerca das discordâncias resultantes da pluralidade de concepções. Assim, os princípios de justiça seriam objeto de um consenso de sobreposição por pessoas que possuem visões abrangentes razoáveis, ainda que estas sejam incompatíveis.

Embora tenha ocorrido esse recuo da teoria de Rawls, isso não afetou a essência dos princípios de justiça, que sofreram apenas algumas adaptações. Eles são assim apresentados no Liberalismo Político:

a. Cada pessoa tem igual direito a um esquema plenamente adequado de iguais direitos e liberdades básicas, sendo cada esquema compatível com o mesmo esquema para todos; e, nesse esquema, as iguais liberdades políticas, e apenas essas, devem ter o seu justo valor garantido.

b. As desigualdades econômicas e sociais devem satisfazer duas condições: primeiro,



têm de estar ligadas a posições e cargos aos quais todas as pessoas têm acesso de acordo com a igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, têm de ser para o maior benefício possível dos membros menos favorecidos da sociedade (RAWLS, 1997, p. 35).

Vê-se, pois, que não há uma mudança significativa no segundo princípio. A restrição, porém, pode ser percebida no primeiro princípio, que trata agora de dar ênfase nas iguais liberdades políticas.

De acordo com Neiva Afonso (2000), Rawls abandona o liberalismo enquanto filosofia moral abrangente e passa a adotar o “liberalismo político”, que assume uma postura de tolerância, considerando que possibilita a todos os ideais morais em conflito uma disputa pacífica, que fica adstrita ao razoável e ao racional. Nesse sentido, a teoria visa à conferir estabilidade e unidade social.

Importante observar que os princípios de justiça se referem à organização dos bens sociais primários, quais sejam, prerrogativas, liberdades, autoestima, renda, riqueza, de modo que as liberdades devem ser distribuídas de forma igual (Godoi, 2018). Vale trazer à tona, neste sentido, a interessante abordagem feita por Marciano Sebra de Godoi e Vanessa dos Reis Pereira sobre o segundo princípio:

*O segundo princípio de justiça diz respeito às instituições que regulam a distribuição de cargos, prerrogativas, renda e patrimônio entre os indivíduos. Neste caso, ao contrário do primeiro princípio, não se exige uma rigorosa igualdade dos quinhões de cada indivíduo, o que seria, de todo modo, impraticável. O segundo princípio tem duas partes: em primeiro lugar, **a luta por cargos, renda e patrimônio deve se dar mediante a garantia de uma igualdade equitativa de oportunidades entre os cidadãos**; em segundo lugar, **as desigualdades que se verificarem entre os quinhões de cada um devem resultar em benefícios para os menos afortunados, ou seja, não haverá injustiça no fato de alguns terem maior renda e patrimônio se essa discrepância houver implicado maiores benefícios para os menos afortunados** (Godoi, 2018, p. 3) (grifo nosso)¹.*

Assim, a “igualdade equitativa de oportunidades requer que as posições de maior prestígio, renda e responsabilidade devem estar abertas a todos não somente sob o ponto de vista formal” (Godoi, 2018, p. 5). Dito isso, conclui-se que competem às instituições sociais justas possibilitar ao indivíduo a oportunidade de ocupar cargos e posições sociais de relevância.



Da teoria à prática. A justiça como critério orientador de políticas públicas

Como visto nesse breve esboço teórico, a justiça na concepção de John Rawls não possui um viés individualista, ela é concebida para orientar as instituições que irão formar uma sociedade bem ordenada. Isso somente será possível a partir do momento em que todos os cidadãos tomem consciência do seu papel social diante dos demais e perante às instituições que formam a estrutura básica da sociedade.

Para tanto, Rawls elenca dois princípios como sendo orientadores de uma sociedade justa, quais sejam, 1) princípio da garantia da liberdade e 2) princípio da distribuição igual para todos (que, por sua vez, é subdividido em dois princípios).

Como é possível extrair de sua “Theory”, a “justice as fairness” (justiça como equidade) tem como pressuposto primeiro uma sociedade democrática, não sendo compatível, portanto, com regimes totalitários. Partindo dessa premissa, passa-se à análise de como a justiça como equidade pode ser aplicada às políticas públicas, em especial tomando como referência a sociedade brasileira.

A teoria da justiça proposta por Rawls, como visto acima, é direcionada especificamente às instituições primárias da sociedade. Por decorrência, tem-se que os princípios de justiça devem ser aplicados pelas instituições com o escopo de minimizar as iniquidades, diminuindo o abismo social existente identificado nas sociedades democráticas, possibilitando, assim, condições mínimas para o exercício da cidadania por parte dos indivíduos.

Neste sentido, a educação assume um papel de especial destaque, enquanto meio pelo qual o indivíduo desenvolve e fortalece sua autonomia, passando a ter condições de participar ativamente das instituições sociais, podendo chegar a ocupar posições e cargos de relevância na estrutura social.

Instituições justas são aquelas formadas por indivíduos justos. Dessa forma, ainda que a teoria rawlsiana seja voltada às instituições, ela perpassa e tem como foco indireto o indivíduo, que deve ter condições mínimas de contribuir para exercer seu papel social. Isso se dá a partir da aplicação dos princípios de justiça.

O primeiro princípio da justiça garante o direito à liberdade, protegendo a autonomia como um valor essencial para a realização do indivíduo. Cabe a uma sociedade bem ordenada garantir às pessoas uma lista de bens primários, como renda, riquezas,



oportunidades de acesso a posições de autoridades e cargos valorizados pela sociedade. **Se tais bens não forem equitativamente distribuídos, a liberdade não teria o mesmo valor para todos, pois exige o acesso igualitário a um mínimo de benefícios sociais.** Rawls salienta que, embora esse mínimo possa variar conforme a concepção de pessoa de uma sociedade, sem ele não se poderia falar de dignidade ou de uma base objetiva para a construção da auto-estima das pessoas. (Oliveira, 2000, P. 36) (destaque nosso)

Verifica-se, então, que do próprio princípio da garantia da liberdade é possível extrair a necessidade de que as políticas públicas visem garantir a adequada distribuição de bens primários, de modo que as posições e cargos das instituições sejam acessíveis a todos, de forma equitativa, sob pena de não ser possível falar em igual liberdade para todos. Por sua vez, ao tratar da questão da igualdade, John Rawls não ignorava a existência das imensas desigualdades existentes na sociedade contemporânea e não tinha a pretensão de extingui-las ao formular sua teoria de justiça, até porque, parte do pressuposto de que sempre haverá pessoas *menos favorecidas*. Ao desenvolver a ideia de justiça como equidade, ele pretendia que essa ideia fosse um mecanismo regulador das desigualdades sociais e econômicas, de modo que os “*pontos de partida familiares e sociais influam no menor grau possível sobre a distribuição de bens sociais primários entre os cidadãos*” (Godoi, 2018, p. 5).

A teoria de Rawls parte do princípio de que a distribuição natural dos dons, dotes e talentos naturais, bem como o status social mais alto ou mais baixo da família em que cada indivíduo nasceu, não podem ser tidos como justos ou injustos, visto que são moralmente arbitrários. Justas ou injustas podem ser as instituições sociais que lidam com tais diferenças de fortuna, incorporando ou não a arbitrariedade encontrada na natureza sob as vestes ilusórias da meritocracia. Com o princípio da igualdade equitativa de oportunidades e o princípio da diferença, os cidadãos concordam em conformar instituições sociais que permitem que alguém se valha da boa fortuna apenas na medida em que beneficie também os demais membros da comunidade. (Godoi, 2018, p. 5)

Pensada para ser aplicada em uma sociedade em que vige à cooperação, conforme destacado por Neiva Afonso (2010), a justiça como equidade destaca que o resultado da cooperação entre os indivíduos deve ser justo. Contudo, reitera-se que isso não significa que o resultado deve ser igual.



É nítido, porém, que o princípio da diferença é utilizado visando equalizar os “pontos de partida” dos indivíduos, com o objetivo de mudar a situação das pessoas menos favorecidas, possibilitando que elas tenham condições de atuar como partícipes da sociedade bem ordenada, visando, assim, a excluir as disparidades extremas, que acabam por prejudicar a coletividade como um todo. Ou seja, permitir que as pessoas que por motivos distintos estejam em posição desfavorável, obtenham autonomia para participar ativamente da sociedade organizada, em especial para alcançar as posições e cargos aos quais todas os indivíduos possam ter acesso em conformidade com a igualdade equitativa de oportunidades.

Fazendo uma intersecção às contribuições teóricas de John Rawls, vale destacar que, em face das imensas desigualdades sociais e econômicas existentes na sociedade brasileira, algumas políticas públicas foram adotadas ao longo dos anos, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, visando atender a um apelo de igualdade material que se encontra ali positivado.

A título exemplificativo, citamos duas políticas públicas instituídas pelo legislador brasileiro que têm o claro objetivo de atender aos ditames constitucionais (art. 3º, III, art. 5º da CF/882), no sentido de serem mecanismos redutores de desigualdades.

A primeira delas é a Lei nº 12.711/2012, que introduziu no país o sistema de cotas nas universidades públicas, garantindo, com isso, que no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas (por curso e turno) das universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia, sejam reservadas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A lei favorece, assim, aos alunos egressos das escolas públicas, beneficiando os estudantes que sejam oriundos de famílias de baixa renda, negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

Desses 50%, metade deve ser preenchida por alunos com renda familiar igual ou menor a um salário-mínimo e meio per capita. Ainda, parte dessas vagas reservadas deve ser preenchida por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (art. 3º).



Ademais, o art. 7º previu que o programa de acesso às instituições de nível superior será revisto no prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei.

Sem adentrar nas complexidades que envolvem a avaliação da educação de base no Brasil, pode-se partir de um consenso de que a educação básica (composta pela educação infantil, ensino fundamental e médio) fornecida pelas instituições privadas é de melhor qualidade quando comparada à formação fornecida pelas instituições pública³.

Justamente por isso a referida lei de cotas teve o claro objetivo de propiciar a inclusão, no ensino superior público, dos estudantes oriundos das escolas públicas, especialmente os negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

Ao ser objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade do sistema de cotas veio a ser confirmada por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº. 186. Por abordar questões pertinentes aos conceitos aqui trabalhados, vale a transcrição da ementa do julgado:

Ementa: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (COTAS) NO Processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. alegada ofensa aos arts. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO

JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se



assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico- raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII – Arguição de descumprimento de Preceito fundamental julgada improcedente. (ADPF 186, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20- 10-2014)

Interessante a menção constante no julgado no sentido de que a própria constituição previu mecanismos que corrigir as distorções resultantes da aplicação meramente formal do princípio da igualdade. Neste sentido, a lei de cotas foi instituída pelo legislador como mecanismo minimizador das desigualdades, ao conferir vantagens temporárias, diga-se de passagem, a determinados grupos de indivíduos que, por questões históricas e/ou econômicas não tiveram acesso à uma educação de base de qualidade (especialmente ensino médio), que os qualificassem para concorrer em pé de **igualdade material** com aqueles que são egressos de instituições educacionais privadas, as quais disponibilizam inúmeros meios do estudante ter êxito em seu ingresso nas instituições públicas de ensino superior.

Retomando as lições de Rawls, a educação, neste cenário, pode ser enquadrada como um dos principais instrumentos de se conferir igualdade de oportunidade, visto que

[...] o princípio da diferença alocaria recursos para a educação, digamos, para elevar as expectativas de longo prazo dos menos favorecidos. Se tal fim for alcançado dando-se mais atenção aos mais talentosos, é permissível; caso contrário, não. E, ao tomar essa decisão, não se deve aferir o valor da educação apenas no tocante à eficiência econômica e ao bem-estar social. Tão ou mais importante é o papel da educação de capaci-



tar uma pessoa a desfrutar da cultura de sua sociedade e participar de suas atividades, e desse modo de proporcionar a cada indivíduo um sentido seguro de seu próprio valor (Rawls, 2009, §17, p. 121) (destaque no original).

Neste viés, podemos concluir que o programa de cotas visando facilitar o ingresso desses grupos historicamente excluídos está em consonância com a justiça distributiva presente na obra de John Rawls. Neste sentido, vale observar que essa correlação não passou despercebida pelo Ministro relator da ADPF em questão. Em seu voto, após fazer menção à obra “Teoria da Justiça” de Rawls, o relator destaca que a intervenção estatal se justifica para corrigir e realocar os bens e oportunidades presentes na sociedade em benefício da coletividade como um todo. Assim, no que diz respeito ao programa de cotas:

(...) a aplicação do princípio da igualdade, sob a ótica justiça distributiva, considera a posição relativa dos grupos sociais entre si. Mas, convém registrar, ao levar em conta a inelutável realidade da estratificação social, não se restringe a focar a categoria dos brancos, negros e pardos. Ela consiste em uma técnica de distribuição de justiça, que, em última análise, objetiva promover a inclusão social de grupos excluídos ou marginalizados, especialmente daqueles que, historicamente, foram compelidos a viver na periferia da sociedade (Brasil, 2012).

Mais recentemente, foi publicada a Lei nº. 12.990/2014, que prevê a reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas em concurso público para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, no âmbito dos três poderes, conforme os requisitos estabelecidos na referida lei⁴.

De acordo com a exposição de motivos contida no Projeto de Lei que deu origem ao ato normativo em questão (PL nº 6738/2013), a lei busca regulamentar o art. 39 da Lei nº 12.288, de 2 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, após a constatação obtida por diversos estudos que demonstram as disparidades quanto aos indicativos sociais que apontam o percentual das pessoas negras e brancas na composição racial dos servidores da administração pública federal.

*A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no Sistema. Tem-se, assim, evidência de que, ainda que os concursos públicos constituam método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, **sua mera utili-***



zação não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra (Brasil, 2013)(destaque nosso).

A ação afirmativa em referência também veio a ser questionada no âmbito do STF, por meio da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 41, julgada em junho de 2017, tendo como relator o Ministro Luís Roberto Barroso.

Naquela ocasião, ao apreciar o mérito da ADC, o Tribunal confirmou a constitucionalidade da mencionada lei. Perquirindo os votos dos ministros, encontramos diversas menções que nos levam à conclusão de que os mecanismos redutores de desigualdades adotados na lei de cotas para concursos estariam em sintonia com os princípios da justiça como equidade, em especial o da *justiça distributiva*.

Em seu voto, o relator aduz que a lei é motivada por um dever de reparação histórica decorrente do processo escravagista pelo qual passou o Brasil e de um racismo estrutural presente na sociedade brasileira. O Ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, destacou que, visando possibilitar a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode se utilizar de políticas de cunho universalistas, a exemplo das ações afirmativas, com o objetivo de atingir a determinados grupos sociais, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, possibilitando, com isso, a superação de determinadas desigualdades oriundas de situações históricas. Mais uma vez ele se vale das contribuições teóricas de John Rawls:

Isso porque o desiderato desse modo de tratamento diferenciado é compreender o direito à isonomia formal em igualdade de possibilidades, sobretudo no tocante a uma participação equitativa nos bens sociais, que apenas é alcançado, segundo John Rawls, por meio da aplicação da denominada “justiça distributiva”. E essa realidade – de desvantagem acerca do acesso aos cargos e empregos públicos da população negra – não difere daquela enfrentada no acesso à universidade, pois assim como para a ocupação de vagas escolares, o acesso aos postos de trabalho público também se dá mediante seleção linear (concurso público) em que há nítida desvantagem para os negros. (Lewandowski, 2014, P. 133)

Veja-se que os argumentos concernentes à adoção de ações afirmativas que visem diminuir as desvantagens excessivas são comuns em ambas as ações de controle concentrado.



Interessante também o destaque feito pelo Ministro Celso de Mello, no sentido de que assiste à população negra uma prerrogativa que viabilize os demais direitos e liberdades, oportunidade na qual podemos extrair uma valorização do princípio de igual liberdade para todos:

De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de mecanismos institucionais, como aqueles proporcionados pelas políticas de ação afirmativa, cujos altos objetivos, por efeito de sua própria vocação constitucional, consistem em dar efetividade e expressão concreta a políticas e a programas de inclusão. (Mello, 2014. P. 141)

Com isso, conclui-se que as políticas públicas de cotas em universidades e de cotas para negros em concursos públicos atuam como mecanismos de que se valem o Estado brasileiro para proporcionar a determinada parcela da população o acesso aos bens primários, garantindo a igualdade equitativa de oportunidades, em conformidade com os princípios de justiça de John Rawls.

Dois pontos merecem destaque final. Em primeiro lugar, entendemos que a instituição de políticas públicas como estas devem ser pautadas em estudos e pesquisas prévias que atestem a necessidade de sua implantação. Igualmente, se mostra relevante a fiscalização estatal no cumprimento nas ações afirmativas instituídas para que estas sejam, de fato, efetivas. Logo, tão importante quanto a adoção, pelos entes federados, das políticas públicas que objetivem a redução de desigualdades identificadas no seio da sociedade, é a estruturação de instrumentos fiscalizatórios que possam identificar as fraudes e irregularidades cometidas ao longo da sua aplicação.

É imperativo, assim, que o Estado continue se valendo de políticas públicas como estas que visem minimizar os abismos sociais e econômicos existentes entre os indivíduos, corrigindo, assim, as iniquidades históricas, especialmente em países como o Brasil, marcado por um processo de escravidão e no qual ainda persistem tantas desigualdades (de renda, riqueza, culturais, de gênero).

Mostra-se necessária a intervenção do estado para que sejam resguardados os direitos e garantias fundamentais incorporados na Constituição Federal de 1988. Nas palavras do Ministro Celso de Mello,



(...) sem se considerar que a Constituição impõe ao Estado o dever de atribuir aos desprivilegiados – verdadeiros marginais do sistema jurídico nacional – a condição essencial de titulares do direito de serem reconhecidos como pessoas investidas de dignidade e merecedoras do respeito social, não se tornará possível construir a igualdade nem realizar a edificação de uma sociedade justa, fraterna e solidária, frustrando-se, assim, um dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º, I).

Como destacado por Marcos Rohling, certas políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais, são adequadas para que se possam reverter certas desigualdades não justas. Para que *“aquelas injustiças não sejam vantajosas para os que estão em posições menos vantajosas devem ser corrigidas por meio do próprio sistema”*. Assim, atendem ao primado da justiça como equidade as políticas públicas que visem possibilitar o acesso dos *menos favorecidos* aos bens primários.

Sem a pretensão de esgotar o tema, o breve trabalho teve o objetivo de mostrar que a teoria rawlsiana se mostra com o imenso potencial de direcionar as políticas públicas a serem adotadas pelos estados democráticos, visando regulamentar e corrigir as deficiências presentes na sociedade visando assegurar os direitos resguardados constitucionalmente. Para tanto, buscando a correlação com os conceitos abordados por Rawls, dentre o universo de políticas públicas atualmente vigente no Brasil, traçamos breves considerações sobre a lei de cotas voltada para o ingresso nas universidades públicas e a lei de cotas para negros nos concursos públicos.

Considerações finais

A teoria da justiça como equidade não apenas pode se apresentar como potencial de direcionamento de políticas públicas a serem adotadas, como também pode ser utilizada como parâmetro de ações concretas já realizadas, em especial de ações afirmativas que visem atuar no seio da sociedade como redutoras de uma desigualdade excessiva, possibilitando, assim que os indivíduos possam ter acesso às condições mínimas para terem uma vida digna e, com isso, contribuam para a formação de uma sociedade mais justa.

Exemplo disso foram as ações afirmativas destacadas no presente artigo. Foi possível constatar que, dentre os fundamentos utilizados pelos ministros do STF para ratificar a constitucionalidade das leis questionadas, muitos se valeram de argumentos decorrentes direta ou indiretamente dos princípios da justiça como equidade (justice as fairness).



O presente artigo objetivou resgatar alguns conceitos oriundos da teoria rawlsiana, para o fim de experimentá-los enquanto critérios delimitadores de políticas públicas. Posto isso, podemos concluir ser adequada a utilização dos princípios de justiça com esse objetivo, uma vez que buscam promover a equidade social, respeitando as liberdades que devem ser estendidas para todos e atuando para que as eventuais desigualdades sociais/econômicas existentes também sejam favoráveis a todos, *na maior medida possível*, em especial aos menos favorecidos. Consequência dessa aplicação é que se obtenham instituições justas e bem ordenadas, nas quais possa prevalecer um sistema tal como previsto por Rawls, qual seja, um sistema no qual a cooperação equitativa seja voltada para a vantagem mútua.

Notas

¹ Rawls chama essa segunda parte do segundo princípio de justiça como “princípio da diferença”, e dá a seguinte explicação relativamente à distribuição de renda entre as classes sociais. “Ora, digamos que aqueles que de início são membros da classe empresarial na democracia com propriedade privada têm melhores perspectivas do que aqueles que de início estão na classe dos trabalhadores não especializados. Parece provável que isso será verdadeiro mesmo quando as injustiças sociais agora existentes forem eliminadas. O que, então, pode justificar esse tipo de desigualdade inicial nas perspectivas de vida? De acordo com o princípio da diferença, a desigualdade é justificável apenas se a diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições, neste caso o trabalhador representativo não especializado. A desigualdade de expectativas seria justificável somente se a sua diminuição tornasse a classe trabalhadora ainda mais desfavorecida” – RAWLS, John. Uma teoria da justiça, São Paulo: Martins Fontes, 1997, 82.

² Constituição Federal de 1988: “Art. 3º *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”.

³ Existem vários estudos que apontam que o ensino público de base é de baixa qualidade. Dentre eles, cite-se a Prova Brasil, a Saeb e a Avaliação Nacional da Alfabetização (atualmente unificados no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb). O principal índice que avalia a qualidade do ensino é o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – o qual é composto pela taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).



⁴De acordo com o seu artigo 6º “esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos”.

Referências bibliográficas

Brasil, Lei Ordinária nº 12.990/2014, Planalto. Disponível em: <https://bit.ly/33YEG6o>

Brasil, Lei ordinária nº 12.711/2012, Planalto. Disponível em: <https://bit.ly/3j2Xky6>

Brasil, Projeto de Lei nº 6738/2013. Disponível em: <https://bit.ly/375ocex>

Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 Divulgado em 17-10-2014 Publicado em 20-10-2014.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186, ADC 41, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2017, Processo eletrônico DJe-180 divulgado em 16-08-2017 Publicado em 17-08-2017.

Godoi, Marciano Seabra de & Pereira, Vanessa dos Reis. Liberdade política no Brasil e em Cuba: um estudo à luz da teoria da justiça de John Rawls, In: Godoi, Marciano Seabra de; Gontijo, Lucas de Alvarenga & Martínez, Yuri Pérez. Cuba-Brasil: diálogos sobre democracia, soberania popular e direitos sociais, Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, 137-163.

Oliveira, Neiva afonso. Rousseau e Rawls. Contrato em duas vias. Porto alegre: EDIPUCRS, 2000, p. 153-188.

Rawls, John. Uma teoria da justiça. Trad. Almiro Pisetta; Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

Rohling, Marcos. Políticas Públicas, Educação e a Teoria da Justiça de Rawls. Publicado em 01/2015. Elaborado em 10/2014. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/35269>. Acesso em 28/06/2018

Ricoeur, Paul. O Justo 1, São Paulo: Martins Fontes, 2008 (Depois de uma Teoria da Justiça de John Rawls – p. 89-100)



Política de Assistência Social no Pará e diversidade.

María Cardoso Nascimento

Resumo

O objetivo deste texto é refletir como a diversidade reconhecida pela política nacional de Assistência Social se materializou no estado do Pará no período de 2005 a 2015, em que foi possível vivenciar a ampliação das políticas públicas no interior das contradições estruturais e conjunturais no Brasil. A análise consiste em um dos resultados da pesquisa Avaliando a Implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil. A investigação foi desenvolvida mediante análise documental e bibliográfica e a pesquisa empírica teve como principais instrumentos entrevista semi-estruturada e realização de grupo focais com assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e sociólogos, trabalhadoras/ES do SUAS. Os resultados da pesquisa inferem a complexidade do Estado em responder as demandas de diversidade no contexto de desigualdades estruturais e estruturantes.

Palavras chave

Desigualdade; Diversidade; Assistência Social; SUAS; Território.

Introdução

A Constituição Federal do Brasil de 1988 completou em 2018 trinta anos e dentre os vários avanços que assegurou registra-se a criação do Sistema de Seguridade Social, constituído pela Saúde, Previdência Social e Assistência Social, essa última definida no texto constitucional como “para quem dela necessitar”. Portanto embora não tenha assegurado a universalização se propunha a assistir os segmentos mais afetados pelo conjunto das desigualdades sociais. O avanço da ideologia neoliberal na particularidade do capitalismo brasileiro na década de 1990 impediu sua materialização imediata, fato que ocorreu apenas em 1993 quando foi aprovada a lei infraconstitucional, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que teve que esperar quase dez anos, em 2003, para ganhar visibilidade na agenda do governo federal, que sem romper com o ajuste fiscal em curso, desde o início de 1990, procurou enfrentar as desigualdades abissais, que caracterizam historicamente o Brasil a despeito de sua rica bio e sociodiversidade.

A visibilidade da política de Assistência Social no contexto da Seguridade Social, resultou na criação do SUAS que, em 2005, unificou e ampliou os programas de transferência



de renda e implementou outros para o enfrentamento à extrema pobreza, os quais ganharam ampla repercussão nacional e internacional, como as políticas de reconhecimento da diversidade de sexo, raça/etnia, gênero, geração e regionalidade. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, seus usuários passam a ser:

*Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades **estigmatizadas em termo étnico, cultural e sexual**; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas. [...]”(Brasil, 2004, p. 27) (grifo nosso).*

Pela citação exposta, os usuários/as da Política passam a ser reconhecidos por sua existência marcada por opressões e discriminações, resultantes da luta de classes, das contradições de gênero, etnia, geração e deficiência, o que supõe a proposta de pensar a desigualdade contemplando a diversidade na perspectiva das contradições sociais.

O objetivo deste texto é refletir como a diversidade reconhecida pela política nacional de Assistência Social se materializou no estado do Pará no período de 2005 a 2015, em que foi possível vivenciar a ampliação das políticas públicas no interior das contradições estruturais e conjunturais no Brasil. A análise consiste em um dos resultados da pesquisa “Avaliando a Implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”.

O texto encontra-se estruturado em três partes, a primeira apresenta a análise sobre o debate teórico entre Diversidade e Política Social. A segunda, intitulada A singularidade do Pará na Amazônia, chama atenção para o lugar do estado no bojo da divisão regional, nacional e internacional do trabalho. A terceira, denominada Assistência Social e Diversidade no Pará, elucida dados empíricos que explicitam a dificuldade de materializar uma política pública, considerando as diversidades, no bojo da desigualdade estrutural capitalista.

Diversidade e Política Social

Inicialmente ressalta-se que não é intenção deste texto o aprofundamento teórico do conceito diversidade, todavia se utilizará da produção de alguns autores/as que têm



acumulado historicamente estudos e pesquisas sobre diversidade e desigualdade, particularmente no interior da política social para subsidiar a análise dos processos de desigualdades produzidos na Amazônia e, reiterados pelas políticas públicas, especialmente a Política de Assistência de Social.

O debate sobre a diversidade quase sempre aparece datada nas décadas de 1960 e 1970 devido à visibilidade¹ alcançada pelos movimentos feministas, homossexuais, negros, entre outros. Porém, a busca pela valorização das singularidades que cada indivíduo traz acompanha a história da humanidade, por um motivo óbvio: a diversidade está presente em todo agrupamento vivo, seja ele animal, seja vegetal e humano. Portanto, a diversidade é real, concreta, e a tradição marxista dialética nos ensina que o real, a matéria, tem autonomia em relação ao pensamento, à consciência que se elabora deles na clássica premissa: “Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” (Marx; Engels, 2007, p. 94).

A autonomia do real em relação à consciência imediata implica em mediações que só são perceptíveis no âmbito da reflexão crítica. Assim, embora a diversidade, entendida como constituinte da individualidade humana (Santos, 2008) seja ontológica, sua valorização está condicionado à sociabilidade determinada pelas estruturas econômicas, em particular, pelas sociedades estruturadas pela propriedade privada. Saliencia a referida autora que “Pela diversidade, os indivíduos revelam singularidade, apresentam diferenças em seu modo de ser, de se apropriar, de se adaptar ou de buscar transformar as relações vigentes” (Santos, 2008, p. 76).

Todavia, “a efetivação da diversidade humana implica na vigência de um projeto societário fundado na igualdade substantiva e não na lógica da diferença e na igualdade de oportunidade que tendem à fragmentação e à formação dos grupos específicos” (Santos, 2008, p. 78),

A teoria crítica marxista nos ensina e a prática cotidiana traduz que o mundo do capital inviabiliza tudo que não gera valor de troca. Para que isso ocorra, os seres humanos precisam ser padronizados desde o nascimento. Para o capitalismo, esta padronização caracteriza o social. Se a lógica da estrutura econômica é gerar riqueza para acumular e não para valorizar a vida, os indivíduos que insurgem da padronização são postos em confrontos com os submissos, gerando fragmentação nas relações sociais, manipuladas pelo sistema como meros conflitos interpessoais entre os mais e os menos aptos a



viver em sociedade. A socialização feita desta forma camufla as contradições e os antagonismos, inerentes à sociedade dividida em classes, raça/etnia e sexo. Não obstante, o confronto só é possível porque a dimensão racional do homem, ao mesmo tempo em que leva a resignação, permite a sedição, isto é, resistência às opressões e explorações, ora de forma explícita, ora implícita.

Na socialização positivista, que orienta para ordem e a obediência, não há espaço para a vivência, sem tensão, da diversidade pensada como singularidade que cada indivíduo apresenta. Por isso, o capital atento para a capacidade criativa do homem tanto para criar valor de troca, como valor de uso, cria mecanismos capturadores da subjetividade singular, cuja maior expressão é a ideologia ou os aparelhos ideológicos da burguesia, tão eficientes no Brasil do presente.

Segundo Coutinho (1974), é recorrente nos períodos caracterizados como as crises de dominação burguesa, identificados por Georg Lukács como decadência, a reedição de ideologias necessárias à distopia, ou seja, quando a fantasia toma o lugar da realidade.

Quando atravessa momentos de crise, a burguesia acentua ideologicamente o momento de irracionalista, subjetivista; quando enfrenta períodos de estabilidade, “segurança”, prestigia as orientações fundadas num “racionalismo” formal (Coutinho, 1974, p. 3). “A filosofia da decadência é inteiramente ideológica ocasionando empobrecimento das categorias racionais que operam como práxis manipulatória” (Coutinho, 1974, p. 4).

Temos assistidos, nos últimos vinte anos, em algumas áreas das ciências sociais, a manipulação de categorias e termos caros à tradição crítica, como: democracia, desenvolvimento, cidadania, liberdade, controle social, sociedade civil, direitos humanos, igualdade, solidariedade e diversidade. Aliás, existe um movimento hoje que defende o retorno à ditadura militar, intitulado Movimento Brasil Livre ou simplesmente MBL.

O tratamento dado à diversidade pela negação das determinações de classe, sexo, raça/etnia e outras injunções não estruturantes, como a geração, a condição física e a regionalidade, tem identificado a diversidade como especificidade de grupos analisados em si mesmos, tendendo a reforçar um individualismo exacerbado de negação da sociabilidade humana. Este individualismo ganha expressão no discurso da igualdade de oportunidade, ou seja, um pouco de esforço próprio e uma “sensibilidade” do capital para quem não se reporta as determinações estruturais, resolve a questão do não acesso ao direito, principalmente ao direito mercantilizado. É o pseudo-humanismo.



Esta é a perspectiva (ideologia) de diversidade que temos assistido nas últimas décadas. Diversidade que é também identificada como multiculturalismo, operado por uma noção de cultura a-histórica e despolitizada, sobretudo, quando a identificação remete a negros, indígenas e pessoas que residem em regiões como a Amazônia, que a despeito da espoliação do trabalho, da terra, da água, em fim da vida nativa, resistem. Não raro, a sedição aos processos de aculturação, colonização é concebido como exótico! A diversidade, assim entendida, tende a naturalizar a desigualdade inerente à singularidade pensada na totalidade social capitalista. A valorização/efetivação da diversidade no contexto das relações sociais desiguais só é possível pela concessão, pela tolerância ao diferente, o que é muito pouco.

A despeito de carência que se observa hoje de análises estruturais para a compreensão do Brasil contemporâneo em algumas áreas das ciências sociais, a injunção estrutural expressa pelo econômico é onipresente na bibliografia de legado marxista relativa à política social, utilizada principalmente pelo Serviço Social, (Behring, Boschetti, 2008; Pereira, 2009), postura que concordamos totalmente. Pensar a intervenção do Estado apartado das relações sociais, fundadas pela luta entre classe burguesa e classe trabalhadora é desconsiderar o mundo real, o mundo da vida. Ao mesmo tempo, cabe reconhecer que, parte desta bibliografia desconsiderou, na análise da política social, outras determinações relevantes da existência humana, que configuram a diversidade no contexto das desigualdades.

Uma ilustração desta desconsideração reside no debate dicotômico entre focalização e universalização das políticas sociais brasileiras, perdendo de vista as possibilidades e os limites da concretude dos direitos no horizonte do capital, principalmente quando se sabe que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo.

Castro (2004, p. 281), que defende a perspectiva de que a *alquimia raça, gênero, geração* tem potencialidade de colaborar na subversão cultural da luta de classes, advoga que:

No debate sobre direitos e políticas para identidades é comum revisitar-se a polêmica entre políticas universais e políticas focalizadas. A meu juízo, forma estéril de se discutir a modelagem de políticas. Se as políticas fossem universais, contemplariam todos e todas, suas necessidades, então seriam universais-e-focalizadas, dialeticamente. [...] O desafio maior é como ao mesmo tempo combater uma e todas as iniquidades sociais, com-



binando portanto políticas focalizadas e universais, fazendo o nexo entre distintos movimentos sociais e não perdendo a perspectiva político-crítica sobre a sociedade estruturada em classes sociais (Castro, 2004, p. 281).

O debate das “políticas de diversidade” (Santos, 2008) e das “políticas públicas de diversidade, de identidade e/ou de ações afirmativas na classe” (Castro, 2004) encontra interlocução com a discussão dos “direitos étnicos” (Almeida, 2005), reconhecido no Art. 68, da Constituição Federal de 1988, como nova modalidade de apropriação formal de terras para quilombolas baseada no direito à propriedade definitiva e não mais disciplinada pela tutela, como acontecia com os povos indígenas. Mas, para Almeida (2004), tais direitos se diluem numa perspectiva de política social apartada da categoria de política pública, instrumentalizada pelos tecnocratas neoliberais visando garantir uma divisão do trabalho arbitrária e negando a defesa do universalismo.

Assim, para o referido autor, o foco da política social, que remete ao pertencimento étnico, faz-se sob a égide de outras políticas governamentais, tais como a política agrária e as políticas de educação, saúde, habitação e segurança alimentar, ignorando a história e linguagem próprias, bem como o direito à diversidade cultural e religiosa de indígenas e quilombolas, expressões da variedade da cultura humana.

A ampliação do debate sobre diversidade no contexto da discussão acerca das desigualdades tem contribuído para romper com os esquemas teóricos defendidos na academia, marcados por uma racionalidade que tende a reafirmar um conhecimento, reproduzi-lo, e não superar as desigualdades sociais negando a diversidade como constituinte da individualidade humana. Tal processo, contudo, vem sofrendo ameaças do atual Estado brasileiro que tem evidenciado posturas que ilustram a infirmação da desigualdade/diversidade, ao tratar com indiferença a desigualdade e ridicularizar comportamentos e pessoas, no geral, não brancas, que subvertem o paradigma conservador reacionário ameaçando as universidades que dialogam com os sujeitos reais.

No âmbito das políticas públicas, uma das primeiras decisões do Presidente eleito em 2018, foi extinguir a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), seguida da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), substituída pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que também se propõe atender algumas demandas, da também extinta, Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR). Mais recentemente, foram suprimidos os Conselhos de Direitos, iniciando pelo Conselho de Pessoas com Deficiências (PCD). Enfim, assiste-se



no Brasil, uma derrocada total nas frentes institucionais da Mulher, Raça/Etnia, Deficiência, GLBT dentre outras.

A singularidade do Pará na Amazônia²

Na Amazônia, o *território*, no interior das discussões sobre a materialização do SUAS, tem sido identificado como *fator amazônico*, expressão que nas palavras de Teixeira (2013), embora remeta à dívida social que o Estado brasileiro tem com a região, precisa ser ressignificada, uma vez que datada nas décadas de 1970/1980, no contexto da ditadura militar, objetivava enfatizar apenas os aspectos que dificultavam a *integração* da Região ao Sudeste do País, isto é, suas longas distâncias, seu clima quente e úmido, as chuvas torrenciais e seus insetos.

Ora, essa visão de então não se aproximava nem um pouco da necessária compreensão da particularidade regional, que, no que diz respeito à interface com o SUAS, deve combinar a generalidade das expressões da “questão social” do país, com a singularidade própria deste vasto território. (Teixeira, 2013, p. 189).

A questão que a autora levanta relativa à regionalidade ou a desigualdade regional e a tentativa de depreciar os amazônidas tem sido recorrente na bibliografia local sobre o lugar que a região ocupa na divisão internacional e nacional da produção de riqueza e pobreza. Neste sentido, autores como (Costa, 1998; Hébette; Castro, 2001) dentre outros, têm destacado a incorporação da Amazônia na divisão capitalista global, fornecendo *commodities* agropecuários, minerometalúrgicos e energéticos ao mercado mundial, levando Castro afirmar “O local está irremediavelmente ligado, nas relações econômicas, ao global, ainda que por processos diferenciados” (Castro, 2001, p. 9)

O Pará possui 144 municípios, é o segundo maior território geográfico brasileiro, com área de 1.247.689,5 km² e está dividido, de acordo com a divisão regional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em seis Mesorregiões Regiões de Integração (RI)³. O contexto econômico e social do Pará está profundamente ligado à inserção da Amazônia na dinâmica capitalista global, na qual o Estado ocupa, desde os anos 1970, uma posição estratégica. Os investimentos privados previstos para o território paraense, no período de 2015 a 2020, concentram-se, principalmente, nas regiões do Xingu, Grande Belém, Carajás e Tapajós. A previsão é de 173 bilhões de reais em investimentos, considerando, sobretudo, setores como: energia, mineração, infraestrutura e logística, agronegócios, indústria em geral, além de petróleo e gás (Silva; Lima, 2017).



As regiões mencionadas alojam projetos econômicos agropecuários, minerometalúrgicos e energéticos, com destaque para a exploração de bauxita pela Companhia Vale do Rio Doce em Parauapebas e a exploração de minério de ferro pelo Programa Grande Carajás, compreendendo o complexo mina-ferrovia-porto e a produção de alumina e alumínio pelo Projeto Albras-Alunorte, em Vila do Conde, no município de Barcarena.

Atualmente, registra-se o complexo de barragens Tapajós e a construção de três hidrelétricas, com destaque para Belo Monte, no Rio Xingu, considerada mais importante do que Tucuruí, concluída na década de 1980, para prover a energia necessária ao abastecimento do Polo Industrial de Barcarena, que com a sua implantação e a da hidrelétrica de Belo Monte, reiteram a tradição: são realizadas mediante intervenção e concessão de subsídio estadual.

Observa-se com isso, a condição de exportador de *commodities* agudiza-se no presente do estado, reproduzindo a velha lógica de que quem decide a Amazônia e o Pará é o *outro*, o exterior, ou seja, as empresas minerais, madeireiras, energética, enfim, o capital. Desta forma, a tecnocracia a serviço da desigualdade capitalista não pensa a Amazônia, mas na Amazônia, no Pará, a partir da exploração da terra, da água, da destruição ambiental, do racismo. Os interesses internos, todavia, têm sido defendidos por lutas e movimentos sociais, como o Movimento Xingu Vivo, que tem mobilizado segmentos nacionais e internacionais de resistência na denúncia contra os impactos destrutivos das hidrelétricas nos seres vivos que habitam o Pará rural com expressiva concentração das chamadas populações tradicionais.

Embora indígenas e quilombolas estejam presentes em vários estados do Brasil, o Pará possui a segunda maior concentração de terras indígenas, pois conta com 54 etnias distribuídas em nove das 12 Regiões de Integração do estado. Em 2010, a população indígena era de 51 mil habitantes. Ao que diz respeito aos quilombolas, em 2009 havia no Pará cerca de 320 comunidades remanescentes de quilombos, sendo a população estimada em 54 mil pessoas (UFPA, 2015, p. 6). Por outro lado, há um número não informado de ribeirinhos. Todos com demandas gerais e específicas por políticas públicas.



Assistência Social e Diversidade no Pará

Foram selecionados como equipamentos para realização da pesquisa empírica os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros POP – Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua.

O espaço geográfico para realização do trabalho de campo no Estado do Pará, seguindo critérios e orientações definidas no projeto de pesquisa, foi composto de uma amostra de 06 municípios, tendo como critérios gerais para a seleção, o porte dos municípios: a capital do Estado; 01 município de porte grande; 01 município de porte médio; 02 municípios de porte pequeno nível 01 e 01 município de porte pequeno nível 02⁴ e o nível de gestão básica ou plena. No Pará, foram selecionados os seguintes municípios: Metrópole: Belém; Grande Porte: Abaetetuba; Médio Porte: Breves; Pequeno Porte Nível I: Inhangapi; e Pequeno Porte Nível II: Salinópolis e Vitória do Xingu. Todos habitados por populações ribeirinhas. Agregam-se a esses, quatro municípios com presença de indígenas e quilombolas.

A pesquisa de campo realizada nos seis municípios paraenses, com a participação de secretárias municipais de Assistência Social e secretário estadual; técnico(a)s, conselheiro(a)s e usuário(a)s sobre a Política de Assistência Social e sobre o SUAS, permitiu inferir similitudes e diferenças na forma de perceber o objeto de investigação. Em relação às semelhanças foi recorrente a relevância dada ao *fator amazônico*.

No contexto regional, o Pará possuía a maior concentração de CRAS, totalizando 40,52% dos equipamentos existentes na Região Norte, abrangendo 46,8% da concentração populacional da mesma, desta 53,6% se encontravam abaixo da linha da pobreza, justificando essa concentração dos CRAS da Região Norte no Estado do Pará.

Outro aspecto importante a ser destacado, diz respeito à localização dos CRAS no Pará, onde 91,6% estavam em áreas urbanas, destes 59,2% se encontram em territórios urbanos considerados periféricos, conforme as orientações do SUAS quando se refere ao *território* (BRASIL, PNAS, 2004). A existência de apenas 8,4% dos CRAS, mantido pelo governo estadual, em áreas rurais, eram insuficientes, apontando um problema para um estado em que a área rural é responsável pela concentração de grandes contingentes de população tradicional conforme já sinalizado. Na época, o estado totalizava 250 CRAS, representando um crescimento de 59,24% na implantação deste equipamento num intervalo de sete anos, de 2008 a 2015 (PARÁ, 2016).



Desses CRAS, 243 possuíam cofinanciamento federal e apenas 07 contavam com recurso municipal. As equipes volantes cofinanciadas somaram 85 em 70 municípios e o número de lanchas da assistência⁵ abrangeu trinta e seis (36) municípios ribeirinhos. A partir de outubro de 2013, o governo estadual passou a cofinanciar a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (de alta e média complexidade), ou seja, os dois níveis de atenção da Política.

O quantitativo dos CREAS no Pará era de 106 unidades, para 144 municípios. Embora considerado um número ainda insuficiente para atender as demandas da proteção social de média complexidade, esse era o maior quantitativo dentre os estados da região Amazônica. Verificou-se que, no período de 2008 a 2015, houve um aumento de 34% do número de CREAS no estado, em média 5% ao ano, a maioria mantida somente com recurso estadual e 02 (dois) na região de integração do Marajó (municípios de Soure e Breves), cofinanciados pelo governo federal.

Em relação ao atendimento da População em Situação de Rua, através de Centros Especializados (Centros Pop), o estado registrava o cofinanciamento de 06 (seis) unidades, com 02 ofertados em Belém, contemplando 05 (cinco) municípios e capacidade de atendimento referenciado para 700 pessoas. As observações e dados coletados no Centro Pop de Belém indicavam uma cobertura bem abaixo do planejado, ou seja, existia nas unidades menos de 100 usuários. Além desses, o estado ofertava 01 Casa – Dia destinada às pessoas com deficiência, em funcionamento na capital do estado. Ademais, município como Vitória do Xingu, que triplicou sua população em decorrência da hidroelétrica de Belo Monte e vivia a exacerbação de emigrantes, não dispunha de Centro Pop, reivindicação recorrente nos relatos de trabalhadoras/es e conselheiras/os entrevistados.

A existência de CRAS nos municípios e a cobertura parcial de CREAS no Pará não significava efetividade da Política de Assistência, haja vista que o número de CRAS existentes na Região Metropolitana de Belém (RMB). O município melhor equipado, estava aquém da necessidade da população considerada usuária da Política de Assistência Social. Segundo o Diagnóstico Socioterritorial do Município de Belém (PARÁ, 2015), considerando a existência, pelo IBGE 2010, de 143.356 famílias em condições de vulnerabilidade social, a capital paraense necessitaria de 29 CRAS, havendo necessidade de implantação de mais 17, considerando somente a área urbana, ampliação que não



ocorreu. Ademais, as 38 ilhas que faziam parte da RMB estavam totalmente descobertas, embora apresentassem um expressivo contingente ribeirinho.

A necessidade de ampliação da rede de CRAS é reafirmada ao considerar que dentre 08 (oito) capitais brasileiras com quantitativo aproximado de habitantes, Belém apresentava menor número de CRAS, 12 (doze), abaixo de Teresina 17 (dezesete), São Luís 20 (vinte) e Goiânia 15 (quinze), que possuíam população menor que a cidade, respectivamente 814.230, 1.014.837 e 1.302.001 habitantes. Com relação aos CREAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) estabelece que para cada 200.000 habitantes, deveria ser implantado um CREAS no município. Belém, segundo estimativa do IBGE para 2015, contava com aproximadamente 1.432.844 habitantes, indicando a necessidade de oferta de mais 07 (sete) equipamentos.

A defasagem entre oferta e demanda dos equipamentos de materialização dos serviços socioassistenciais (CRAS, CREAS, Centros Pop) foi alvo de crítica durante a realização dos grupos focais com técnicas/os e conselheiras/os. Para as/os interlocutoras/es, o critério utilizado pelo SUAS, na definição da oferta dos equipamentos - número de habitantes - desconsiderava a extensão da desigualdade social e, por conseguinte, suas implicações na atualidade em regiões como a Amazônia. A crítica ao reduzido número de equipamentos no Pará remete a outro aspecto do pensamento equivocado dos formuladores das políticas públicas para a região, destacado acima, o qual diz respeito a ideia idílica, harmoniosa, do território e das relações sociais.

No contexto dos municípios pesquisados, observa-se que, de modo geral, a maioria dos CRAS ofertava os serviços definidos pela Política Nacional, como Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Acolhimento de Crianças e Adolescentes, Medidas Socioeducativas, CADÚNICO, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família e os benefícios eventuais, esses últimos sem regulamentação.

O debate realizado no grupo focal com técnicas/os e conselheiras/os, principalmente de Belém e Abaetetuba, indicou profissionais bem informados em relação aos preceitos teórico, técnico e, sobretudo, ideológico da Política. Embora desanimados com a conjuntura e os limites estruturais, reiteraram uma percepção positiva da Assistência Social, adquirida com a implantação do SUAS, principalmente por este ter possibilitado, na visão delas/es, qualificação da gestão. A unanimidade da percepção negativa da Política,



pelos/os informantes referiu-se ao *fator amazônico*. Passamos então a examinar as avaliações.

Um destaque relevante teve como referência o fato de que a incorporação do *fator amazônico* na agenda da Política de Assistência Social foi uma conquista das/os trabalhadoras/es amazônidas, organizados em defesa da Política.

Na percepção das/os conselheiras/os de Belém, Breves e, principalmente, Abaetetuba, o grande dilema da Política Nacional de Assistência Social ocorre na região Amazônica. Nela, fica claro o hiato entre o legal e o real. Como exemplo evidenciado, cita-se as concepções distintas entre técnicos do MDS e técnicos da Região, estes últimos, reivindicando a materialização do que consta na lei. Outros relatos se fizeram na direção à crítica da ausência de cofinanciamento para viabilização do fator amazônico:

[...] Tem uma lancha que foi dada pelo MDS, mandada, muito linda, mas ela não atende a minha demanda. A equipe volante tem que chegar até comunidades mais distantes, mas necessita mesmo daquele atendimento. Com a lancha que o MDS mandou eu não consigo realizar esse atendimento, pra mim chegar a uma extremidade do município de Breves eu demoro aí quase um dia pra chegar, se não um dia e meio, mas com a lancha que eu utilizo no momento. Ela não tem como montar rede, ela não tem como fazer, digamos, uma estadia nesse meio de transporte. Ou seja, quando eu tenho que me deslocar pra algum desses lugares eu preciso de uma lancha alugada sendo que nós temos uma lancha. (interlocução verbal)⁶.

O relato acima deixa evidente o descaso com o art. 62 da Resolução nº 33/2012, que reconhece: “[...] o co-financiamento dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial deverá considerar fatores que elevam o custo dos serviços na Região Amazônica [...]” (BRASIL, 2012, p. 21). Ou seja, parece que o fator amazônico se apresenta como forma legal daquilo que não pode ter forma legal.

A não materialização da singularidade da Assistência Social, na particularidade Amazônica, é ilustrada pelas/os informantes por meio do tratamento dado aos usuários, em especial, das populações tradicionais da área rural conforme pode ser observado no relato abaixo:

No caso da população, a criação do SUAS foi o maior avanço que eles poderiam ter do ponto de vista da organização de sua condição de usuário, apesar da inviabilização do fator amazônico que na prática nega o usuário quilombola, indígena e ribeirinho quando não oferece condições de garantia de sua particularidade cultural, geográfica. Não tem



*técnico, não tem lancha adequada para deslocamento para as ilhas (interlocução verbal)*⁷.

Outra ilustração desta crítica, diz respeito à ausência nos municípios pesquisados de espaço físico de CRAS Quilombola e Indígena. Algumas ações dirigidas para os referidos usuários, por exemplo, as orientações sobre o Programa Bolsa Família e o BPC ocorriam em escolas e centro comunitários das comunidades, remetendo ao fato de que o discurso é do reconhecimento da heterogeneidade, mas a prática é da reprodução da homogeneidade, numa demonstração de que na regulamentação a diversidade pode ser acionada como prática discursiva sem prejuízo da manutenção da desigualdade.

Ainda segundo observações *in loco* e os relatos das/os trabalhadoras/es do SUAS, a garantia de condições de trabalho condizentes com a realidade local e a adequação das variáveis de registro no sistema SUAS inexistia.

Para as técnicas(os) locais a adversidade geográfica não se constitui um problema, mas que ela precisa de tratamento distinto e, muitas vezes, tenta concretizá-la por meio de “estratégias diferentes”, ou seja, tornando o “impossível” para o institucional, “possível” para a/o gestora/or e para a/o técnica/o. A dificuldade de operacionalizar as ações da Política concernente ao reconhecimento da diversidade no contexto do Pará estava presente não só nos CRAS e CREAS das comunidades dos municípios, mas nas sedes, manifestada na precariedade da infraestrutura e das condições e relações de trabalho. As/os interlocutoras/es denunciaram que trabalham muito, uma vez que precisam responder às situações de insuficiência de condições administrativas, materiais e humanas como fica explícito neste relato ao criticar a indiferença da burocracia com os endereços das populações tradicionais:

*[...] Outra situação é a falta de reconhecimento dessa realidade que nós temos e de falar no censo SUAS sobre isso, nós não temos nem endereço nós não podemos colocar rio fulano de tal, braço de ilhas, furo, igarapé, nós não podemos colocar isso lá, porque não existe espaço, variável no sistema, mas não é por falta de não dizer que existe, porque existe (interlocução verbal)*⁸.

Em Abaetetuba foram identificados seis CRAS Quilombolas que apareciam também como CRAS rurais, nos cadastros da Secretaria Municipal de Assistência Social do município. Porém, sem espaço físico, utilizando-se provisoriamente como base uma sala de referência na sede da secretaria, uma demonstração do que o relato acima revela como ausência de endereço para o censo SUAS.



Por tudo que foi exposto sobre a implantação do SUAS no Pará fica claro que a abordagem do *território* era garantida pelo viés espacial na medida em que a maioria dos CRAS estava próxima das residências dos usuários, marcadas por vulnerabilidade social das famílias, uma vez que a violência que avançava no meio rural paraense, colocava em risco a vida das/os usuárias/os e das/os trabalhadoras/es, bem como a destruição dos poucos equipamentos e mobília desses espaços. A exceção foi o CRAS de Inhangapi, localizado no centro da cidade, área comercial, distante da periferia e alvo de críticas por causa da sua localização. A locomoção dos usuários, para este equipamento, era garantida por transporte municipal que tinha horário específico, implicando perda de acesso quando a/o usuária/o não se encontrava no local na hora estipulada.

Por outro lado, é importante observar que nas falas das técnicas e conselheiras entrevistadas na pesquisa antes mencionadas que há uma compreensão divergente tanto da relevância do *fator amazônico* quanto de *território*, que concorda com os avanços expressos na PNAS, quanto a questão da diversidade, e que critica as posições do MDS que contradizem tais avanços. Mais importante que isso são as práticas de resistências - manifestas no discurso e na ação - que implica em incorporar ao cotidiano da ação da Política de Assistência Social que chega aos municípios amazônidas compreensões e práticas mais avançadas, a despeito das ações contraditórias do MDS. É a identificação da dialética da continuidade-descontinuidade contida na realidade.

Conclusões

Mesmo que o discurso governamental do período 2003 a 2015 tenha reconhecido a particularidade da regionalidade na singularidade da Amazônia brasileira, no bojo da desigualdade nacional, a pesquisa empírica que ofereceu subsídios para elaboração deste texto constatou que não foi possível reduzir a distância entre o real e o legal.

Trabalhadoras/es, gestoras/es e conselheiras/os, interlocutores nos municípios pesquisados no Pará indicaram que a concepção de diversidade elucidada na PNAS não se realizava no cotidiano institucional, as condições oferecidas para condução da Política reiteram a perspectiva conservadora pautada na homogeneidade das ações governamentais. Por outro lado, se identificou em alguns falas e práticas das equipes técnicas destaque dado as singularidade dos modos de vida e resistência de ribeirinho, indígenas e quilombolas, não capitulado ante as imposições estruturais do Estado. O que não altera a quase imutabilidade da ação do Estado no contexto da luta de classes, mas a



expressão da resistência de sujeitos comprometidos por uma nova operacionalização de direitos, práticas, hoje, mais necessárias do que no período examinado.

Notas

¹ Uma das expressões desta conjuntura foi o movimento denominado por “Maio 68”, que completou em 2018, 50 anos.

² A Amazônia brasileira é também conhecida como Região Norte de acordo com o conceito definido pela divisão política do Brasil, abrange sete estados, Amapá, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Pará e Tocantins e uma área de 3,8 milhões de km², ou seja, 44% do Brasil.

³ Baixo Amazonas, Marajó, Nordeste, Metropolitana de Belém, Sudeste e Sudoeste. O governo do estado do Pará considera 12 Regiões de Integração (RI): Rio Caeté, Baixo Amazonas, Araguaia, Tapajós, Carajás, Guamá, Tocantins, Marajó, Lago de Tucuruí, Rio Capim, Xingu e Metropolitana (SILVA; LIMA, 2017).

⁴ Conforme adotado pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, são considerados municípios pequenos nível 01 (até 20.000 habitantes); municípios pequenos nível 02 (de 20.001 a 50.000 habitantes); municípios médios (50.001 a 100.000); municípios grandes (entre 100.001 a 900.000 habitantes) e as metrópoles, cidades com população de 900.000. O critério a ser considerado na seleção dos municípios dos diferentes portes é o nível de estruturação maior ou menor da Política de Assistência Social nos municípios dos Estados selecionados. (BRASIL, 2004).

⁵ As lanchas volantes de assistência consistem inovação do SUAS e atendem a uma reivindicação histórica das/os trabalhadoras/es da Política de Assistência Social que residem nos municípios cercados por ilhas e rios.

⁶ Retirada da entrevista com a Secretária de Assistência Social de Breves. Breves/PA, 2016.

⁷ Retirada do grupo focal com Técnicas/os em Abaetetuba. Abaetetuba/PA, 2016.

⁸ Retirada do grupo focal com Técnicas/os em Abaetetuba. Abaetetuba/PA, 2016.

Referências

Almeida, A. B. W. Solidariedades ameaçadas e a redefinição do serviço público. In: Neves, R.H. N. et al (Org.) A reinvenção do social: poder popular e política de assistência em Belém. Belém. Paka-Tatu. 2004.

_____. Nas bordas das políticas étnicas: os quilombos e as Políticas Sociais. In: Territórios Quilombolas: reconhecimento e titulação de terras. Boletim Informativo do Núcleo



de Estudos sobre Identidades e Relações Étnicas da Universidade Federal de Santa Catarina. v. 2, n. 2. Florianópolis. NEUR/UFSC, 2005. p. 15-44.

Behring, E. R.; Boschetti, I. C. Política Social: Fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2008.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, Saraiva, 2008.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei 12.435 de 6 de julho de 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Lei-12435.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2018.

Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012: aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>. Acesso em: 02 ago. 2018.

Castro. E. M. R. Estado e Políticas Públicas na Amazônia em face da Globalização e da Integração de Mercados. In: Coelho, M. C. N. et al. (Org.) Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do Desenvolvimento Regional. Belém, Cejup: UFPA-NAEA, 2001, p. 7-32.

Castro, M. G. Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes. In: Novaes, R. e Vannuchi, P. (Org.) Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo. Fundação Perseu Abramo. 2004 p. 275-302.

Costa, F. A. Ciência, tecnologia e sociedade na Amazônia: questões para o desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA/NAEA, 1998.

Coutinho, Carlos. Nelson. O estruturalismo e a miséria da razão. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974.

Hébette. J. Cruzando Fronteiras: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia, v.1 Belém, EDUFPA, 2004.

Marx, K. Engels, F. A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo. 2007.

Rodrigues, M. P. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social. In: Seminário Nacional o Trabalho do/a Assistente Social no SUAS, Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Conselho Federal de Serviço Social, 2009.

Pará, Fundação Amazônia de amparo a Estudos e pesquisas. Anuário de Assistência Social do Estado do Pará. Belém, 2016.

Pará. Diagnóstico Socioterritorial do Município de Belém. Belém, 2015.



PARÁ. Secretaria do Estado de Assistência. Plano Estadual de Assistência Social 2012-2015. Belém, 2012. Disponível em: <http://www.seas.pa.gov.br/seas/plano-estadual-de-assist%C3%Aancia-social>. Acesso em: 13 out. 2016.

Pereira, A. P. Política Social: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2009

Santos, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Edusp, 2002.

Santos, S. M. Direitos, desigualdade e diversidade. In: Boschetti, I., Behring, E. R., Mito, R. C.T, Santos, S. M. (Org.) Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo, Cortez, 2008.

Silva, M. O. S.; Lima, V. F. S. de A. Caracterização Socioeconômica das Regiões, Estados e Municípios Espaços Empíricos da Pesquisa. Mimeo, 2017. Maranhão.

Texeira, J. B. A Amazônia e a interface com o Suas. In: Cruz, J. F. da et al. 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2013.

UFPA. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Programa De Pós-Graduação em Serviço Social. Proposta de doutorado. Belém, UFPA, 2015.



O Programa Criança Feliz (Brasil): Uma análise de seu processo de implementação.

Marcia da Silva Pereira Castro

Resumo

O Programa Criança Feliz foi instituído através do Decreto nº 8.869, de 5/10/2016 pelo Presidente Michel Temer e, recentemente, alterado pelo Decreto nº 9.579, de 22/11/2018. Sua proposta é de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (zero a seis anos). Sua implementação se dá em um contexto nacional conturbado de mudança na gestão do executivo, substituindo o Plano de governo “Brasil sem Miséria” pelo denominado Programa “Uma Ponte para o Futuro” que, alinhado às imposições dos organismos internacionais, priorizam políticas/planos/programas de combate à pobreza extrema, tipicamente neoliberais. Assim, nosso propósito é, através de pesquisa bibliográfica e documental, analisar como a implementação do citado programa retoma de forma abrupta o primeiro-damismo e o assistencialismo no cenário brasileiro, se confrontando com a perspectiva de universalidade das políticas de proteção social, particularmente, a Política de Assistência Social (PAS). Ou seja, à exemplo do Programa Comunidade Solidária (Decreto nº 1.366, de 12/01/1995) criado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso é um programa paralelo à PAS, marcadamente focalista, com pouca efetividade à diminuição da pobreza e das desigualdades sociais. Tal assertiva fundamenta-se na forma como o desenho do programa se apresenta, bem como vem sendo implementado, já que os primeiros dados/resultados não têm alcançado sequer as metas almejadas pelo Governo Central, quiçá superar as condições de pobreza e desigualdade social que tem se agravado com a inclusão crescente de políticas sob o viés Neoliberal.

Palavras chave

Programa Criança Feliz; Implementação; Pobreza; Desigualdade Social; Neoliberalismo.

Introdução

O Programa Criança Feliz se constitui na retomada de práticas conservadoras que sempre rondaram a assistência social, particularmente, no Brasil. Apresentado como algo inovador, na realidade é uma reedição de programas que já foram implementados anteriormente por outros governantes. Ele foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5/10/2016 (BRASIL, 2016b) pelo Presidente Michel Temer e, recentemente, alterado



pelo Decreto nº 9.579, de 22/11/2018 (Brasil, 2018). Sua proposta de caráter intersetorial se apresenta como uma inovação proposta pelo presidente recém empossado à época, já que tinha por finalidade a promoção e o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (zero a seis anos).

Contudo, o cenário político e econômico nacional brasileiro apresentava movimentações atípicas dada a discussão na Assembleia Legislativa da Proposta de Emenda à Constituição, a chamada PEC 241 do Teto dos Gastos Públicos que previa a instituição de um Novo Regime Fiscal que vigoraria por 20 exercícios financeiros. Dessa forma, o Programa Criança Feliz emerge nesse contexto em que o Plano de governo anterior, o “Brasil sem Miséria”, foi substituído pelo denominado Programa “Uma Ponte para o Futuro” que, alinhado tanto ao contexto interno de mudanças no regime fiscal, quanto às imposições dos organismos internacionais, priorizando políticas/planos/programas de combate à pobreza extrema, tipicamente neoliberais.

Por se tratar de um programa que apresenta semelhança a outros programas/políticas implementados pelos diferentes governos, a nossa indagação é: o que há de inovador no Programa Criança Feliz, já que o contexto apresenta uma radicalização do ideário neoliberal? ¿O que aponta o desenho do Programa Criança Feliz?

Isto posto, nosso propósito é, através de pesquisa bibliográfica e documental, analisar se o desenho do citado programa aduz ao que o Decreto nº 9.579 se propõe. Assim, o presente trabalho aborda a contextualização do que está posto para a implementação do Programa Criança Feliz, bem como apontar alguns dados sobre os resultados dessa implementação nos seus dois anos de vigência.

Fundamentação do problema

O Programa Criança Feliz foi instituído através do Decreto nº 8.869, de 5/10/2016 pelo Presidente Michel Temer como parte da implementação do Marco Legal da Primeira Infância¹ e, recentemente, incorporado e alterado pelo Decreto nº 9.579, de 22/11/2018. De acordo com o artigo 2º do Decreto que instituiu o Programa em 2016, e, o artigo 98 do Decreto nº 9.579, deve-se priorizar o desenvolvimento integral de gestantes e crianças na primeira infância (zero a seis anos):

I - Gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004;



II - Crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e

III - Crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente e suas famílias.

Sua proposta é de caráter intersetorial a partir da articulação de ações das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e Direitos das Crianças e dos Adolescentes, entre outras. Se coloca de forma descentralizada e integrada, já que, de acordo com o artigo 103 do Decreto nº 9.579, se dará “por meio da conjugação de esforços entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observada a intersectorialidade, as especificidades das políticas públicas setoriais, a participação da sociedade civil e o controle social”. Contudo, sua implementação se dá em um contexto nacional conturbado de mudanças na gestão do executivo, inserido no processo de substituição do Plano de governo “Brasil sem Miséria” pelo denominado Programa “Uma Ponte para o Futuro” que, alinhado às imposições dos organismos internacionais, priorizam políticas/planos/programas de combate à pobreza extrema, com recorte tipicamente neoliberal.

Em Castro e Santos (2018) já apontávamos que, durante a vigência do Plano “Brasil Sem Miséria”² (2011-2016) da gestão de Dilma Rousseff, houve uma propagação de programas sociais com um grau de cobertura estatal que até então nunca tinha sido identificado no Brasil. No campo mais específico ligado à assistência social um dos destaques foi a criação do Brasil Carinhoso³, em 2012, como um complemento aos beneficiários do Programa Bolsa Família que possuíam crianças de 0 a 6 anos de idade vivendo abaixo da linha de pobreza extrema; essa complementação se embasava nas estatísticas que apontavam que a pobreza extrema se concentravam em famílias que possuíam crianças de até seis anos (Brasil. MDS, 2014). Por se articular à Educação, os recursos eram repassados aos municípios visando garantir o funcionamento de creches e a permanência de crianças dessa faixa etária na Educação Infantil.

Em agosto de 2016, quando o presidente Michel Temer assume o Executivo Nacional (após o impeachment de Dilma Rousseff) e com ele o programa de governo denominado, “Uma Ponte para o Futuro”, mudanças austeras no contexto sociopolítico e econômico foram impostas. O citado programa de governo propunha a execução de políticas de combate à pobreza extrema, mas que devido a observância às determinações



dos organismos internacionais, as ações concretas demarcaram a supremacia dos interesses econômicos que ancoradas no discurso da crise fiscal agravaram as condições sociais da população em favor da sobrevalorização do capital financeiro.

A ação governamental que mais concretamente explicitou a preeminência dos interesses econômicos foi a Proposta de Emenda à Constituição 241/2016, a chamada PEC do Teto dos Gastos Públicos, que previa a instituição de um Novo Regime Fiscal que vigoraria por 20 exercícios financeiros. O art. 1º da PEC que discorre sobre o “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:”

[...] Art. 101. Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos art. 102 a art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em outros termos, as políticas de direito social foram o foco principal do “novo regime fiscal”. Podemos destacar dentre os órgãos federais de autonomia administrativa a área da Educação; já no que diz respeito à Seguridade Social, temos a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social.

Paralelamente a esse desmonte das políticas de direito social, os defensores do neoliberalismo têm se empenhado em propagar “ideias” que vão de encontro ao alargamento da democracia, dos direitos sociais, da liberdade de expressão etc. Todo esse “pacote” de retrocessos tem se utilizado de discursos ultraconservadores e moralistas como forma de ludibriar o imaginário da população acerca dos avanços no campo das conquistas sociais.

Por sequência, a retração no orçamento público para o financiamento das políticas públicas sociais tem sido ascendente. No caso específico da política de assistência social, que nunca chegou a se consolidar plenamente enquanto política social pública, as consequências são mais agravantes porque seu público-alvo são exatamente as pessoas que já estão destituídas do acesso a outras políticas de proteção social que requerem a inserção no mercado formal de trabalho.

É nesse refluxo das políticas de proteção social, particularmente, da assistência social, que tem sido recorrente o surgimento de programas, serviços e ações proposto pelos gestores do executivo nacional como forma de minimizar os impactos das “crises” cíclicas do sistema capitalista. Nesse contexto, o Programa Criança Feliz é lançado em 2016



como forma de superar problemas relativos à pobreza que deveriam ser reforçados pela política de assistência social em articulação com outras políticas sociais como a de saúde.

O Programa Criança Feliz foi lançado tendo como embaixadora a primeira-dama do Estado brasileiro; tal fato pode ser apontado como um grande retrocesso no campo da assistência social, bem como das demais políticas sociais. O que parecia ter sido superado a partir de 1988 com a Constituição Federal, se tornou uma estratégia que recorrentemente volta à cena estatal. Foi assim em 1995, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o Programa Comunidade Solidária (Decreto nº 1.366, de 12/01/1995) que possuía características semelhantes ao Programa Criança Feliz. A perspectiva focalista e a pouca efetividade à diminuição da pobreza e das desigualdades sociais são características comuns aos dois programas supracitados.

Nesses contextos episódicos, as políticas públicas, especificamente as sociais, são relegadas ao patamar mínimo de prioridade, e, no que concerne aos programas, serviços e ações socioassistenciais são invisibilizados. Tal assertiva é um dado importante, visto que, no caso do Programa Criança Feliz, após quase um ano de sua criação, algumas estatísticas já apontavam para um baixo número de municípios que tinham iniciado as atividades do Programa⁴. Essa dificuldade também já tinha sido vivenciada pelo Programa Brasil Carinhoso em 2012 dada a escassez de repasses que assegurassem a viabilidade do programa de acordo com o objetivo inicial proposto.

Embora os cortes viabilizados pelo novo regime fiscal a partir de 2017 não estivessem diretamente relacionados à implementação do Programa Criança Feliz, os repasses do Governo Federal aos municípios era irrisório, variando de R\$ 5.000,00 à R\$ 10.000,00 mensais. Como a proposta do programa seria interagir com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil. MDSA, 2017), os cortes advindos da Emenda Constitucional nº 95/2016⁵ repercutiriam diretamente na implementação do Criança Feliz, principalmente, porque o governo não tinha apresentado as despesas operacionais administrativas e complementares (automóveis, motorista, despesas de escritório etc.) que seriam necessárias, o que teria repercussões dada a utilização da estrutura do SUAS que já não vinha atendendo plenamente aos seus objetivos. Nesse contexto, há um comprometimento tanto da implementação da política de assistência social, quanto do Programa Criança Feliz.



Nesse percurso de duas décadas da política de assistência social (Brasil, 1993), o que se identifica, à priori, é uma sobreposição de programas de governo (Comunidade Solidária, Brasil Carinhoso, Criança Feliz) à política estatal que, após anos de aprovação do seu marco legal⁶, ainda carece de ações mais sistemáticas, mas que fica subordinada a programas pontuais de governos alinhados aos discursos neoliberais de combate à pobreza devido as consignações realizadas em prol dos organismos internacionais (Salama; Valier, 1997). Na prática são estratégias que legitimam a redução de recursos destinados as políticas públicas, mas, mais especificamente as sociais. Essa redução tanto penaliza as políticas estatais, quanto os próprios programas estratégicos de governo. E isso é perceptível no processo de implementação das ações e atividades no âmbito dos municípios que é onde a política se materializa.

Outro aspecto que emerge com a criação desses programas é o fortalecimento da filantropia, do voluntariado⁷ e do assistencialismo⁸ vinculados à política de assistência social. No início do milênio, Yasbek (2004) já chamava a atenção para este aspecto dado que

o renascimento de ideais liberais vai se confrontar com práticas igualitárias, referendar as práticas diferenciadoras do mercado transformando direitos em ajuda, em favor. Nesta lógica, além da redução de recursos para a área social, resultante dos ajustes estruturais, estamos de volta aos programas mais residuais, sem referência a direitos. As sequelas da “questão social” expressas na pobreza, na exclusão e na subalternidade de grande parte dos brasileiros, tornam-se alvos de ações solidárias e da filantropia revisitada (Yasbek, 2004, p.36).

Atualmente, esse cenário se complexificou. A aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, através de seu ordenamento político-institucional era uma tentativa de superação da fragmentação e dispersão das ações, serviços e programas da política de assistência social.

Cabe ressaltar dois aspectos contemplados com a instituição do SUAS: a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia, da caridade e do primeiro-damismo através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta (Mota, 2008, p. 190-191).

Contudo, programas como o Criança Feliz retomam práticas aparentemente extintas do cenário político brasileiro como o primeiro-damismo (Torres, 2002). Ancoradas nesse



aspecto, práticas assistencialistas são facilmente incorporadas nas ações estatais. E ainda, dada as condições de “crise” do Estado (Castro; Santos, 2018), as ações filantrópicas e “altruístas” se tornam corriqueiras e ascendentes devido o chamado do Estado ao voluntariado da sociedade civil.

No geral, o que se propôs inicialmente era um programa de caráter intersetorial a partir da articulação de ações das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e Direitos das Crianças e dos Adolescentes, entre outras, contudo, o que se apresenta atualmente são ações isoladas e pontuais que se distanciam de sua propositura inicial.

Metodologia

A implementação é um campo de estudo que é compreendido como fase/momento das políticas públicas, juntamente com a agenda, formulação e avaliação. São elementos intrínsecos e indispensáveis à existência de uma política/programa/projeto. Segundo Pressman e Wildavsky (1998), a implementação é um processo de aprendizagem contínuo, já que o que se está implementando é determinado por um plano de ação que delineia o seu formato (objetivos e princípios), antecedido pela agenda e formulação, e, sucedido pela avaliação. Assim, a implementação de ações predeterminadas não se constitui algo imutável, visto que ela pode, ao longo de seu processo, ir detectando lacunas, falhas ou situações anteriormente inexistentes e que poderiam otimizar os objetivos e/ou metas almejados pelo desenho da política. É nessa perspectiva que nos debruçamos a compreender o Programa Criança Feliz proposto pelo Executivo Federal em 2016.

A partir da revisão bibliográfica e documental (leis, decretos, boletins informativos) acerca de programas e ações que transpassam a assistência social foi possível apreender que a formulação/desenho do Programa Criança Feliz se sobrepôs a outros programas e ações similares já existentes no campo das políticas de direitos sociais, particularmente, na política de assistência social.

Por ora, realizamos uma triangulação de dados qualitativos (Minayo, 2005) obtidos nos livros e documentos, todavia esses primeiros resultados demandam um maior alargamento dos dados, tanto qualitativos, quanto quantitativos, bem como um aprofundamento na análise das informações obtidas sobre a implementação do programa. Qualitativamente, faz-se necessário aprofundar a análise dos discursos, principalmente, ad-



vindos das fontes oficiais que propagam o pretense êxito do programa; quantitativa-mente, os recursos dispendidos, bem como as metas atingidas corroborarão ou refuta-ção o sucesso do programa supracitado.

Em suma, identificaremos e analisaremos através da pesquisa bibliográfica e documen-tal (leis, decretos, informes oficiais etc.) as fragilidades e potencialidades que as ações do Programa Criança Feliz apresentam nesse cenário de “crise” estatal que são recor-rentes e recrudescem as políticas sociais e, especificamente, a política de assistência social (Hegenber; Araújo Júnior; Hegenberger, 2012) (Castro, 2009).

Resultados e discussão

Na apropriação dos resultados da implementação do Programa Criança Feliz, ao longo de dois anos, é possível observar que as metas almeçadas não lograram o êxito dese-jado, seja pela baixa cobertura, seja pelos recursos escassos.

É perceptível na análise do desenho do citado programa, a sobreposição de um pro-grama governamental sobre uma política de Estado, no caso, a política de assistência social, com um agravante, o incipiente caráter de intersetorialidade com a Saúde, Edu-cação, Cultura, Direitos Humanos e Direitos das Crianças e dos Adolescentes que ter-mina não se efetivando dada a ausência de estratégias para viabilização desse caráter intersetorial.

Essa sobreposição à política de assistência social se dá quando identificamos docu-mentos que explicitamente propõe estratégias de ação que são denominados de “o SUAS no Programa Criança Feliz” (Brasil. MDSA, 2017). Ou seja, ao contrário do que se tenta legitimar (a supremacia do Programa em detrimento do SUAS) o SUAS, além de ser uma política estatal, antecede a criação do citado programa e se constitui na estrutura político-institucional que viabiliza prioritariamente, a implementação da política de assistência social e, secundariamente, o programa.

Como agravante, ainda se retoma para o cenário do campo social a figura do primeiro-damismo e, por sequência, do assistencialismo e da filantropia, o que se confronta com a perspectiva de universalidade das políticas de proteção social, particularmente, a po-lítica de assistência social. O primeiro-damismo como ação governamental se materia-liza no populismo e a partir da criação de um aparato estatal para que a prática assis-tencialista obtivesse legitimidade. Exemplo clássico do primeiro-damismo foi o de Eva Duarte Perón, “esposa do Presidente Juan Domingues Perón que governou a Argentina



no período de 1946 a 1955” (Torres, 2002, p. 87) e que se constituiu em exemplo para programas sociais viabilizados em diversos países.

No Brasil, sob o governo de Getúlio Vargas, em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e tendo como embaixadora a primeira-dama, Darcy Vargas. Dessa forma, a assistência social fica historicamente associada à figura da primeira-dama (Torres, 2002), situação que perdurou durante décadas e só foi formalmente suprimida a partir da aprovação da assistência social como política pública pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e, posteriormente, referendada por seu marco legal: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n. 8.742/1993).

Na tentativa de superação das ações estatais assistencialistas, a LOAS “caracterizou-se pelo otimismo de superação de uma concepção arcaica de assistência social; isso é evidente quando se detecta, em algumas abordagens, a perspectiva de concretizar-se como uma política social redistributiva e universalista” (Castro, 2014, p. 98).

Paralelamente, ainda na década de 1990, quando emergia todo um aparato formal acerca da filantropia e do voluntariado, Yasbek (1995) advertia que o problema não estava no crescimento da rede solidária, mas na redução da responsabilidade estatal face aos crescentes problemas sociais do país. A questão social passava a ser enfrentada sob estratégias que obstaculizavam o acesso às políticas de direito social.

Todos esses aspectos se coadunam com o compromisso formal do Governo Federal no fortalecimento de programas de combate à pobreza extrema no cenário brasileiro, sem qualquer pretensão de minimizar os índices de desigualdade social.

Conclusões

O que se tem observado ao longo da história dos programas/ações socioassistenciais no Brasil é que eles/elas são ações isoladas de abrangência limitada devido a pulverização na estratégia de implementação.

No caso específico Programa Criança Feliz que, ao instigar ações tipicamente do voluntariado, destitui o caráter de direito social que a política de assistência social deveria reforçar. Consideramos como uma desresponsabilização do Estado em garantir direitos sociais básicos, abrindo espaço para as ações altruístas da sociedade civil.



Em suma, programas como o Criança Feliz são criados como grandes inovações, todavia, iniciativas semelhantes são recorrentes, mas não tem êxito devido à escassez de recursos a que lhes são destinados.

Notas

¹ O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016) traz as diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano.

² O Plano Brasil Sem Miséria (Decreto nº 7.492, de 02/06/2011) foi lançado pelo Governo Federal em 2011, prevendo três frentes de ação: renda familiar, acesso à serviços, e, inclusão produtiva. O Plano foi articulado de forma que houvesse o envolvimento de vários ministérios.

³ O Brasil Carinhoso se configura como um programa da política de assistência social articulado a área da saúde e educação que começou a ser repassado a partir de junho de 2012. Posteriormente foi incorporado pela Lei Nº 12.722, de 03/10/2012.

⁴ Em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41131754> a reportagem colocava que “onze meses após ser lançado por Marcela Temer, Criança Feliz começa em só 6% das cidades brasileiras”. À época, os dados do Ministério responsável pelo programa ainda apresentavam dados desconhecidos com os dos municípios.

⁵ A Emenda Constitucional nº 95/2016 aprovada, em 15/12/2016, pela Câmara dos Deputados, adveio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, do Poder Executivo em 15/06/2016.

⁶ A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi aprovada através da Lei nº 8.742, em 07/12/1993.

⁷ Lei nº 9.608, de 18/02/1998 (Dispõe sobre o Serviço Voluntário e dá outras providências).

⁸ Lei nº 9.790, de 23/03/1999 (Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências).

Referências

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS] (2014). O Brasil sem miséria (Org.: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa) Brasília: MDS.



Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal.

Brasil (1993). LEI nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS] (2004). Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Resolução n. 145/2004-CNAS, de 15 de outubro de 2004. Publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

Brasil (2016a). LEI Nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012 (Marco Legal da Primeira Infância). Diário Oficial da União.

Brasil (2016b). Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário [MDSA] (2017). A participação do SUAS no Programa Criança Feliz. Brasília, Brasília.

Brasil (2018). Decreto Nº 9.579, de 23 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Castro, M. S. P. (2009). Implementação da política de assistência social em Mossoró/RN: uma avaliação a partir dos Centros de Referência da Assistência Social (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal-RN, Brasil.

Castro, M. S. P. (2014). Política de assistência social no Brasil: uma análise a partir das tipologias de políticas públicas (Tese de doutoramento e Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal-RN, Brasil.

Castro, M. S. P. & Santos, M. B. J. (2018). Política de assistência social em movimento: avanços e retrocessos em tempos de crise. In SILVA, S. F. et al (org.). Direitos sociais e políticas públicas: questões contemporâneas. Mossoró-RN, Brasil: EDUERN.



Castro, M. S. P. & Souza, L. M. (2007) O processo de implementação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Mossoró/RN. In Encontro de Ciências Sociais do norte nordeste. 2007, Maceió. Anais [...] Maceió/Alagoas/Brasil: Centro Cultural de Exposições de Maceió.

Yazbek, M. C. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. In: Serviço Social e Sociedade: Assistência Social, Políticas e Direitos, n.77, ano XXV, mar. São Paulo, Brasil: Cortez, 2004.

Hegenber, L., Araújo Júnior, A. H., & Hegenberger, F. E. N. (Org.) (2012). Métodos de Pesquisa: de Sócrates a Marx e Popper. São Paulo, Brasil: Atlas.

Minayo, M. C. S. (org.) (2005). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Fiocruz.

Mota, A. E. (2008). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo, Brasil: Cortez.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica.

Salama, P., & Valier, J. (1997). Pobrezas e desigualdade no terceiro mundo. (trad. Catherine M. Matieu). São Paulo, Brasil: Nobel.

Torres, I. C. (2002). As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo, Brasil: Cortez.



Política Social en México, 2000-2018.

Irma Delgado Martínez¹

Resumen

Desde mediados de los ochenta, la Política Social del Estado mexicano, ha estado subordinada a la Política Económica, por lo que la Política Social mexicana plantea una serie de cuestionamientos. El primero consiste en la definición del papel que debe desempeñar el Estado. El objetivo del presente trabajo es explicar y demostrar, por qué a pesar de los intentos en las últimas décadas por reorientar la Política Social hacia una atención más enfocada, las desigualdades sociales han ido en aumento.

Palabras clave

Política Social; Política Económica; Programas Sociales.

Introducción

A partir de los años ochenta, en México se llevaron a cabo una serie de transformaciones institucionales en la producción del bienestar social, donde la participación del Estado decreció y las del mercado y la sociedad se fomentaron.

La crisis financiera de 1982 y el propósito de reducir el déficit fiscal, disminuyeron las fuentes de financiamiento del aparato de bienestar en una época en la que la demanda de los servicios aumentó debido al crecimiento de la población, el deterioro de las condiciones de vida y la falta de capacidad de la economía para crear nuevos empleos. Los datos indican que el sector social:

Perdió terreno, en particular a lo largo del gobierno de De la Madrid (1982-1988), aunque el declinar empezó desde el gobierno de su predecesor, López Portillo (1976-1982). Durante el sexenio Delamadridista, la cantidad gastada en bienestar social sufrió una erosión del 41% en términos reales, hasta cerca del doble de la cifra de 1970 (Ward, 1989: 27).

De tal suerte que durante los dos sexenios de finales del siglo XX (1988-1994 y 1994-2000) se crearon las bases de legitimación a la estrategia de apertura económica. Junto a esta serie de cambios, la política social se ajustó a los nuevos paradigmas, cambiando sus formas de realización a través de los gobiernos a cargo.

En el marco de las reformas dirigidas a implementar nuevas modalidades de gestión de los recursos, se planteó la necesidad de utilizar diferentes criterios de distribución del



gasto social y otras formas de ejercicio del mismo. Estos planteamientos pusieron en duda la capacidad del Estado para satisfacer las crecientes demandas sociales y cuestionaron la pertinencia de aplicar políticas universales –inspiradas en un igualitarismo formal– a grupos de población caracterizados por sus grandes asimetrías económicas, por lo que se planteó la pertinencia de subsidiar sólo al segmento más pobre de la población, esto fue la focalización de los territorios y de la población en las políticas sociales. Lo que trajo consigo, la aplicación de programas dirigidos a grupos de beneficiarios claramente definidos; es decir, focalizados, e implicó un doble mecanismo selectivo: la determinación de los grupos beneficiarios de las políticas públicas y la restricción del gasto social.

Las políticas estabilizadoras basadas en el control de salarios y de precios abrieron un proceso de ajuste estructural que pretendía instaurar un modelo económico regido por el mercado que favoreciera la desregulación, privatizaciones y apertura comercial. Se implantó para la producción del bienestar social el modelo basado en el mercado, a través de una mezcla de recursos públicos y privados que se extendió del campo de la salud, al de la seguridad social y de la vivienda. En este modelo quedaron fuera dos actores claves de la política social: el Estado y los sindicatos. Desaparecieron programas como en el área del abasto popular. Las políticas sociales educativas, de seguridad social y de vivienda menguaron y surgieron los programas cada vez más focalizados de combate a la pobreza.

De tal forma, que el objetivo del presente la ponencia se centra en el análisis de las políticas sociales de México en el periodo 2000-2018, de manera particular de los resultados los programas sociales. Ya que observamos que, a pesar del cambio de nombre, son evidentes las líneas de continuidad, de cambio y de resultados. La presente ponencia, es una continuidad de trabajos previos de investigación que hemos realizado sobre la política social en México, particularmente sobre el gasto social. La ponencia tiene tres apartados. En el primero, se revisa algunos conceptos que engloba el tema de la política social en México. En el segundo, se muestran brevemente los objetivos y resultados de los programas de política social 2000-2018. Finalmente, realizamos algunas reflexiones finales,



Marco teórico de las Políticas Sociales

Para hablar de política social en el marco de una economía capitalista, debemos hablar de la prestación de servicios públicos, así como de la compensación que ejerce el Estado sobre los efectos de exclusión y desigualdad que son inherentes en una sociedad de este tipo. El Estado, a través de la política social redistribuye el ingreso generado en los procesos de producción y circulación, a través del presupuesto que se genera vía impuestos. El presupuesto que se destina a la política social suele ser menos, que el que se destina favorecer a la clase dominante, ya que el verdadero papel del Estado es el de servir como aparato de dominio de una clase sobre otra.

La política social es en primera instancia una política pública, es decir un conjunto de criterios que rigen el comportamiento del Estado y al mismo tiempo se distingue por tratar aspectos específicos como la desigualdad y la pobreza, entonces podemos afirmar que dicha política tiene como única posibilidad de existencia el consenso generalizado de la sociedad respecto a la forma de valorar y actuar sobre las condiciones sociales imperantes. Por esta razón, como bien afirma (Ceja C. 2004, p. 2), “la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.”

La política social históricamente tiene un consenso generalizado que corresponde al reconocimiento de que los individuos miembros de una sociedad tienen derecho a un mínimo vital. Esta idea hace referencia al concepto de los derechos sociales que se vinculan con la idea de sustraer a los individuos del mercado, en especial a la fuerza de trabajo, sustraerlos de las simples reglas del mercado, es decir que sirvan como instrumento para que estos no deban depender únicamente del salario para la satisfacción de sus necesidades (Calderón, 2008, p. 27). Estos derechos sociales se vinculan al reconocimiento de que estos deben ser de carácter universal y no asistencial. Otro punto a considerar es que, si los derechos sociales son socialmente construidos, entonces la relación entre derechos individuales y la autoridad es una relación conflictiva, de ahí que se incorpore la idea de consenso para el reconocimiento de estos.

Podemos sustentar que la política social al ser un proceso social, implica que está siempre constituye un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad, y que dicho canal puede ser, dependiendo del grado de desarrollo que cumpla la sociedad, más incluyente o excluyente, más amplio o reducido, más o menos. Así, la política social surge y se desarrolla en el escenario del conflicto, en la problemática de generar un consenso que



asuma la posición de los actores sociales que participan en ella, cada uno con sus propios objetivos y visiones que son en ocasiones similares o en ocasiones contradictorios:

Es importante destacar, es que la política social, al ser un proceso histórico y social que se vincula con el mismo desarrollo de la sociedad en su conjunto, también implica, dentro de sí, distintos aspectos económicos, políticos, sociales y culturales que son necesarios para su adopción. Por lo tanto la construcción, así como la evaluación y el análisis de la política social en determinado espacio debe tomar en cuenta de manera constante los siguientes aspectos: situación social, económica y política local e internacional; formas de vinculación con el exterior; movilización y participación social; tipo de gobierno; tipo de pacto social; formas e identidades culturales y expresiones locales y regionales; elementos educativos y culturales de la población; cuestiones geopolíticas y diferenciación regional y legislación nacional.

Por lo que podemos decir, que la política social solo ha sido posible en la sociedad capitalista, en la que por lógica existe una división en cuanto a clases sociales se refiere, Por un lado, una clase denominada capitalista por ser poseedora de los medios de producción, y por otro una clase denominada proletariado, cuya única posesión de los factores de la producción es su propia fuerza de trabajo. Por lo tanto, la política social es resultado del antagonismo que existe entre producción social y propiedad privada, y cuya función a desempeñar consiste en dirigir dicha contradicción de manera conciliadora, o sea, no se enfoca a resolver el conflicto surgido que existe entre las clases que son antagónicas de origen, más bien se ocupa de aliviar la condición de desigualdad que existe hacia la clase desposeída, tratando de atenuar la constante condición económica desigual de esta.

Los modelos de la Política Social en México

Las políticas sociales surgen y se han desarrollado en los países industrializados, sin embargo, la adopción de estas en los países de Latinoamérica ha sido diferente. Su rápida aceptación y efectos inmediatos, fueron resultado de la precaria situación económica de su población; la condición de pobreza en la que dichos países se encuentran, hace de las políticas sociales una condicionante esencial para el crecimiento y el desarrollo económico de estos.

En el caso mexicano, la política social surge a partir de un movimiento revolucionario cuya idea guiadora fue el reconocimiento de los derechos sociales de los individuos, en especial de la clase obrera y campesina del país. Por ello la constitución de 1917 fue el



resultado inmediato del conflicto, en el que se reconocen entre otras cosas, el derecho social de los individuos a ser integrados en la sociedad que antes los excluía, por lo tanto, se reconoce su ciudadanía. A si mismo se integra el papel del Estado como base de garantía para la satisfacción de las necesidades básicas. Es importante señalar que anterior al movimiento revolucionario, este papel era de corte asistencialista y se le asignaba a la iglesia, la asistencia privada y al Estado, pero a este ultimo de manera marginal.

A partir de este momento histórico, la política social en México se fue desarrollando de tal forma que durante varias décadas sirvió como eje del crecimiento y desarrollo económico mismo. En la actualidad esta política ha dejado de cumplir con esta función debido a que ha cambiado de forma. Se identifican dos modelos de política social que se han aplicado en México: El modelo institucional redistributivo y el modelo marginal o residual.

El modelo institucional redistributivo

La constitución de 1917, es el principio de la política social en el país, y representa el inicio de una política social que reconoce los derechos sociales de los individuos bajo el principio de necesidad. Los derechos de los campesinos y trabajadores quedan fundamentados en los artículos 3, 4, 27 y 123 de la misma. El análisis de estos cuatro artículos de la constitución de 1917 nos permite identificarlos como parte de una política social basada en los principios de este modelo institucional. En él se puede identificar los elementos de universalismo en cuanto a la educación, salud y vivienda se refiere. El carácter redistributivo lo ponderan los artículos 27 y 123, en el sentido de que ambos buscaron la repartición de la tierra y el derecho a un empleo estable y bien remunerado respectivamente. Es redistributivo por que asigna y amplía la capacidad del individuo para obtener un nivel de bienestar a través de un incremento en sus ingresos y el acceso a los servicios públicos; por lo tanto, asigna al Estado la función de atenuador de las desigualdades sociales.

El modelo post-revolucionario de las políticas sociales, intentó recoger los principios del modelo institucional redistributivo, ya que descansaba en la intervención del Estado y sus compromisos con el bienestar social; además consideraba el universalismo de la política social.



Aplicación del modelo marginal o residual

A partir de la década de los 80s el modelo de crecimiento conocido como sustitutivo de importaciones se agota. Desde entonces se empezaron a replantear los ejes de la política económica en dirección hacia las ideas neoliberales (liberalizar la economía, la apertura comercial y adelgazamiento del Estado). Los problemas de endeudamiento de la época, hicieron que se adoptaran cambios estructurales en la economía. El cambio más importante es sin duda el nuevo y disminuido papel que el Estado juega en la economía de mercado; ahora la intervención del Estado es mínima y se limita solamente a mantener la estabilidad financiera y de precios. Su objetivo de crecimiento económico, no incluye el de desarrollo económico, es decir la distribución del ingreso por medio del gasto público ya no es prioridad para este. Por tanto, la política social sufre una severa transformación.

Podría decirse con certeza que es una política de tipo asistencialista, y a pesar de que aún se mantienen los derechos de educación y salud, actualmente estos corren el riesgo de convertirse en derechos privados. Siguiendo esta tendencia, dicha política cumpliría con la virtud del modelo marginal o residual, la cual resalta el papel del mercado como mejor entidad para la asignación de los recursos, con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, que, en última instancia, llevarían a una mayor igualdad de oportunidades; en tanto se respeta la idea de la iniciativa privada para el bienestar colectivo.

No cabe duda que el papel de las políticas sociales es fundamental, ya que si bien no pueden evitar la reproducción de la desigualdad social que es inherente al propio sistema, si ayudan sustancialmente a disminuir sus efectos avasalladores. El reconocimiento de que las personas tienen derecho a niveles de bienestar que le permitan acceder a un nivel de vida respetable, es una premisa fundamental para justificar la existencia del Estado como garantía de cumplimiento de dicho bienestar. Por medio de creación de oportunidades y desarrollo de capacidades el Estado debe garantizar a la sociedad el acceso a una buena calidad de vida.

En el caso de México, las dos formas de llevar la política social, han respondido a transformaciones estructurales en la economía. Para el primer periodo, se crearon las bases de la política social mexicana como resultado de una revolución que vino a exigir la intervención del Estado para la reducción de las desigualdades sociales y económicas. En el segundo periodo, vigente hasta 2018, se criticó la ineficiencia del Estado para el correcto uso de los recursos públicos. En este sentido se pondero la importancia del



mercado como la mejor vía para la satisfacción de las necesidades individuales, reduciendo la importancia de la política social a un mero carácter asistencialista.

Para terminar, diremos que la distribución del ingreso, en su gran parte, ha quedado determinada históricamente por la forma de llevar a cabo la política social. Las decisiones de gasto público, como forma de intervención del Estado en la economía, son importantes para hacer cumplir el objetivo de bienestar, cuya dependencia radica en la manera en que se distribuye el ingreso

Así la distribución del ingreso, además de ser consecuencia de la política social, también es causa de la misma, puesto que otro de los objetivos de dicha política es el de atenuar las desigualdades socio-económicas de los individuos, lo cual implica en un principio reconocer la existencia de una falta de igualdad en el reparto de la renta. Por tanto, podemos asegurar finalmente que, la mejor forma de analizar y comprender la política social, es revisando el desempeño de esta en cuanto a repartición de la riqueza se refiere.

Resultados de los programas de política social 2000-2018, un breve resumen.

Cuando se habla de política social, necesariamente pensamos en la acción del Estado como interventor en la economía y el papel que ejerce este en la relación ingreso-gasto, es decir, la política social no puede estar desligada de la acción del Estado, puesto que esta solo puede surgir a partir de la aparición del Estado.

Consideramos que el papel del estado y su grado de intervención en la economía es dirigirlo hacia la población que más la necesita para cumplir con la maximización de su bienestar. Sin embargo, ese rol redistributivo se ha reducido sustancialmente, resultado de las nuevas políticas de corte neoliberal que el mismo estado promueve, encaminadas hacia la reducción de los ingresos de la clase trabajadora.

“El Estado contrajo su rol social, regulatorio y empresarial. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social y se promovió la descentralización. Diversos regímenes de seguridad social, salud y hasta educación fueron transformados de sistemas de reparto.” (CEPAL, 2010, Capítulo IV)

En el año 2000, Vicente Fox (2000-2006) decidió mantener en los primeros dos años su gobierno el programa social (PROGRESA) que implementó Ernesto Zedillo, de impulsó la denominada Estrategia Contigo es Posible, la cual fue una política de desarrollo social



que buscaba romper el círculo vicioso del empobrecimiento, otra área que se agregó al programa fue el de “jóvenes con oportunidades”.

Sin embargo, en los programas de las diversas áreas sociales se continuó con los criterios aplicados por sus predecesores en materia de política social: la participación del sector privado y la delimitación de la política social al área de combate a la pobreza, esta última, a través de los programas enmarcados donde permanecieron los criterios de focalización territorial y poblacional junto con los de participación ciudadana y capital social. En 2002 PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, continuando con la estrategia empleada, conservando su principal objetivo e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar el acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza.

El programa OPORTUNIDADES continuó con la base de reparto de recursos que creó el PROGRESA. El gasto aumentó del 70.5%, al destinarse 146,376 millones de pesos al final de su sexenio. En 2005, Vicente Fox anunció un agregado más a OPORTUNIDADES: el apoyo a adultos mayores de 70 años o más, que aumentaría al menos 250 pesos más de pensión.

Al final del sexenio del presidente Fox, el nivel de pobreza alcanzó la cifra más baja desde 1990. De acuerdo a las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 45.5 millones de mexicanos eran pobres, es decir, 42% de la población total estaban en esa condición. Los resultados siguieron mostrando la pobreza de ambos programas sociales.

El Programa Oportunidades, 2006-2012, del presidente Felipe Calderón continuó con la base del programa OPORTUNIDADES, y lo amplió para convertirlo en el principal instrumento presidencial de reivindicación con la población más pobre del país.

Al final de su sexenio entregó en transferencias en efectivo por 33,860 millones de pesos, alrededor de 60% que el último año del gobierno de Fox Quezada. El presidente Calderón también mantuvo la política de dar apoyos a familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos diarios (194 pesos), pero desde 2007 el monto entregado pasó de 529 pesos a 830, al finalizar 2012. El presidente Felipe Calderón, incluyó además otros programas como el de Apoyo Alimentario, que desde 2008 entregaba ayuda económica a las familias que no eran parte de OPORTUNIDADES porque sus comunidades



no cuentan con la infraestructura educativa y de salud necesaria para cumplir con las condiciones del mismo (Montalvo, 2013).

En 2007, OPORTUNIDADES beneficiaba a 5 millones de familias en 2,444 municipios y 92,961 localidades, y donde aproximadamente el 30% de las familias beneficiadas se encontraban en los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca (SEDESOL, 2008),

OPORTUNIDADES y el Programa de Apoyo Alimentario beneficiaron a 6 millones 500,000 familias, un aumento del 61%, en comparación al PROGRESA que en el 2000, era de 2 millones 600,000, según cifras de SEDESOL. También se incluyó 100 pesos del programa Infantil Vivir Mejor, que se entrega como extra a los hogares con tres niños menores de 9 años, y 50 pesos más en ayuda energética (Montalvo, 2013). De acuerdo a cifras oficiales, hasta 2012 se sustituyeron 2 millones 163,679 pisos, el 88% de los pisos de tierra reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2010. Por su parte, el CONEVAL informó en diciembre de 2011 que en México había 57 millones de pobres; es decir, el 51.3% de la población; y que en Oaxaca, Chiapas y Veracruz, en el sur de México, se concentraban los municipios con el mayor porcentaje de la población viviendo con menos de 2,000 pesos al mes. Esta cifra implica un aumento de 21% en el número de mexicanos que viven en pobreza, en comparación con las cifras de 2006, y 11 millones 500,000 más que los registrados por el CONEVAL a inicios de la década de 1990 (Montalvo, 2013)

La política social de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se enfocó en erradicar las carencias que generan pobreza a los mexicanos, tuvo un costo de 2 billones 864 mil 190 millones 303 mil 801 pesos, un monto nunca visto en ese renglón, y los resultados, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), fueron claramente insuficientes. Cuando llegó al poder en 2012, Peña Nieto, recibió un país con 53 millones 349 mil 902 pobres y en 2018 lo dejó con 52 millones 425 mil 887.

En cada año del sexenio, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se destinaron al menos 90 partidas presupuestales para promover acciones e implementar programas que erradicaran las carencias que generan una condición de pobreza (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y seguridad alimentaria), pero los datos oficiales muestran que la estrategia no tuvo éxito, su primer año de gobierno, en 2013, el monto para la política social destinado a carencias que no tuvieron resultados positivos: fue de 325 mil 844 millones de pesos. Y para el siguiente año, en 2014, creció 53 por



ciento y quedó en 498 mil 579 millones de pesos. En 2015 tuvo una ligera disminución a 478 mil 017 millones, y para 2016 nuevamente, para quedar en 461 mil 313 millones de pesos. Para 2017, volvió a dar un brinco a 524 mil 867 millones y para el último año de gobierno se dio a la partida social la cantidad más alta: 575 mil 567 millones de pesos.

Las personas con rezago educativo, pasaron de 22.6 millones a 21.1 millones de personas de 2012 a 2018. En el mismo periodo, la carencia por acceso a la seguridad social pasó de 71.8 millones de personas a 71.7 millones; de los mexicanos que registraron la carencia de calidad y espacios de la vivienda, pasó de 15.9 millones a 13.8 millones. La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, ésta fue de 24.9 millones en 2012 y quedó en 24.7 millones y los carentes de alimentación fueron 27.4 millones en ese primer año de gobierno y quedaron en 25.5 millones para 2018.

Corolario

La política social aplicada no ha logrado el objetivo de reducir la pobreza de forma efectiva, ya que la población que se encuentra en esa situación en lugar de disminuir, aumentó; los programas derivados de la política social de cada gobierno no han podido combatir la pobreza de forma eficaz, convirtiéndose en mecanismos sexenales de mitigación de la pobreza, mostrando la ineficacia de los programas sociales para lograr dicho objetivo.

Los programas sociales de combate a la pobreza, son mecanismos que tratan de compensar ineficazmente la falta de cobertura universal y el debilitamiento de las instituciones de seguridad social en México.

Los cambios realizados a la política social mexicana por la administración de Fox no tuvieron efectos significativos sobre la reducción de la pobreza, solo sirvieron para consolidar institucionalmente y expandir en forma modesta la estrategia antipobreza del país.

Existe la necesidad de reorientar la política social del país, dando prioridad primordial a la erradicación de la pobreza, el bienestar universal básico, menor desigualdad, la creación de empleos y la sustentabilidad ecológica. La visión de cómo hacer esto depende de la postura ideológica México requiere de programas sociales que sirvan y se manejen sin opacidad y corrupción. Estamos ante un cambio que permitirá analizar a fondo lo ya realizado y aplicar y/o modificar lo que sea necesario para el bien del país. La salud, la educación y la alimentación van de la mano, son la base para lograr una vida digna.



Mejorar los servicios de salud en el país es un tema que se debe analizar y resolver desde un principio, antes de arrancar con otros programas. Mejorar la educación debe ser prioritario antes de eliminar los avances. La alimentación debe cambiar desde casa. Se debe llevar una dieta balanceada que permita un mejor desempeño. En el trabajo se debe cuidar de igual forma la alimentación, con la intención de prevenir enfermedades y en la escuela es necesario establecer programas para que los niños y jóvenes lleven una mejor alimentación. Si todo esto se logra, se verá reflejado en el día a día de este país.

Notas

¹ Académica, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

Bibliografía

CEJA Concepción (2004) *“La Política Social Mexicana de cara a la pobreza”* en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004

Calderón José (2008). *“Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica”* Málaga, 2008

CEPAL, *“La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”*, mayo 2010.

Franco Parrillart, G. y Canela Gamboa, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *opera*, 18, pp. 159-181. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09>

Montalvo L. Tania, (2013), De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre, CNN México. En: mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progres-a-1997

SEDESOL (2007^a), *Objetivos estratégicos de desarrollo social 2007-2012*. México.

-----, (2007b), *Programa sectorial de desarrollo social 2007–2012*.

México.

-----, (2007c), *Reglas de operación del oportunidades 2008*. México.

-----, (2008), Página de Internet de la Secretaría de desarrollo Social. En: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=30&len=1>



El programa 3x1 como mecanismo de inclusión social y contención de la ciudadanía precaria en el Estado de Zacatecas.

Marcel Esquivel Serrano

Resumen

El objetivo de la ponencia es explicar cómo la puesta en marcha del programa 3x1 se ha encontrado con diversas problemáticas para contribuir con la ardua tarea de incluir a los ciudadanos en su entorno y permitirles un mejor ejercicio de su ciudadanía. Lo anterior se trabajará desde la Teoría del subdesarrollo de Figueroa Sepúlveda y el concepto de Ciudadanía precaria de Durand Ponte. Para ello se explicará primero el surgimiento del programa, que se encuentra en la filantropía que los zacatecanos migrantes han mostrado al invertir sus remesas en sus lugares de origen con el objetivo de mejorarlos y así frenar el fenómeno migratorio. Cabe destacar que la causa principal de la migración en el Estado de Zacatecas se debe a que los ciudadanos no logran del todo ejercer su condición como tales, lo cual les lleva a la precariedad puesto que los esfuerzos para incluirlos son insuficientes en todos los ámbitos: económico, político y social. Con ello queda claro que la masa de excluidos que deciden migrar ha unido esfuerzos para combatir lo que les obligó a migrar; esfuerzos que posteriormente son institucionalizados con la promesa de potenciar dichas voluntades. Finalmente se tiene que el programa no ha sido suficiente en tanto que, no obstante, el beneficio, ha permitido la formación de clientelas políticas y mayor exclusión.

Palabras clave

Programa 3x1; Migración; Ciudadanía; Exclusión; Inclusión.

Introducción

El concepto de ciudadanía conlleva en sí mismo un estatus de pertenencia (y no sólo jurídica), es decir, cómo se relacionan los individuos y la comunidad con el Estado, y cómo se les incluye dentro de estas relaciones, ya sean económicas, políticas o sociales (Beas, 2009; Almanza, 2012). Este tipo de pertenencia requiere necesariamente que se incluya a los ciudadanos y que éstos mantengan un ejercicio correcto de su ciudadanía. Sin embargo, como lo explica Ramos (2012), el concepto de inclusión no viene solo sino que se acompaña de un segundo término, esto es, la exclusión, entendida como el proceso mediante el cual se rompe con los vínculos sociales, no sólo en la comunidad sino el lo individual (Barros, 1996) y que se ve reflejada en la desigualdad social, política, económica, etcétera (Raya, 2004).



El proceso mencionado anteriormente puede atribuirse al Estado en tanto que su organización y gestión de las relaciones han permitido este incremento en la desigualdad social. Esto, en tanto que el Estado nación, actuando formalmente como Estado de derecho, tiene la obligación de garantizar derechos tanto políticos, económicos, sociales y civiles a los ciudadanos; y sin embargo en lo real, ha actuado como Estado de excepción, suspendiendo algunos de los derechos que debería garantizar a los ciudadanos, situación que lleva ya algún tiempo y por lo cual se le ha denominado como Estado de excepción permanente (Jessop, 2016).

Por lo tanto, no existe un correcto ejercicio de la ciudadanía, y esto se debe a la exclusión y a la desigualdad social, por lo que entonces los ciudadanos mantienen un ejercicio de la ciudadanía precaria, en tanto que si bien existe una igualdad formal que incluye de manera aparente, en la realidad se percibe una desigualdad amplia. Por tanto, la enorme brecha que existe entre igualdad formal y desigualdad real, no permite sino un ejercicio de una *ciudadanía precaria* (Durand, 2010).

Para detener el crecimiento de esta brecha, o incluso acortarla, tiene que incluirse a los ciudadanos y es así que se recurre a estrategias y mecanismos de inclusión, los cuales pueden valerse de herramientas tales como los programas sociales. Gran parte de éstos no han servido sino para enfocarse en la gente pobre de manera asistencialista y con ello crear clientelas políticas para otros fines, lo cual a final de cuentas no hace sino lo contrario al objetivo planteado de inclusión, pues con estas prácticas se continúa excluyendo.

Uno de los programas más importantes en el Estado de Zacatecas es el denominado Programa 3x1, el cual tiene como objetivo potenciar el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes mediante la implementación de proyectos de infraestructura social, inversión comunitaria, proyectos productivos, etcétera (según rezan los objetivos del programa en los portales oficiales), mediante un modelo de coinversión en el que participan los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) y las organizaciones de zacatecanos (o mexicanos en general) migrantes, en donde cada uno de los actores participa con el 25% de la inversión total requerida.

Esta iniciativa surge inicialmente en el Estado de Zacatecas y desde la ciudadanía, hasta institucionalizarse y formalizarse posteriormente a nivel nacional. Su origen se puede rastrear desde mediados del siglo XIX, puesto que los zacatecanos que habían



comenzado a migrar hacia los Estados Unidos de América en busca de mejores oportunidades laborales y de vida formarían redes sociales para apoyar a sus familias a migrar, y lo que posteriormente serviría como plataforma para recaudar fondos en apoyo a sus comunidades de origen, en un principio siendo para las fiestas patronales, las iglesias, etcétera, hasta condensarse en la década de 1960 en apoyos a obras de infraestructura básica para las comunidades, y lo que se ha denominado Programa no oficial 0x1. Posteriormente, en la década de 1970 se añaden los Gobiernos municipales, dando lugar al Programa no oficial 1x1 (Tinajero, 2007; Márquez y Delgado, 2012).

Con el incremento de la migración en la década de 1980, y con la profundización de la crisis económica, el gobierno federal decide aprovechar estas remesas colectivas para coinvertir en las comunidades. Así, en el año de 1992 se crea el programa 2x1, en el que participaban los migrantes organizados y los Gobiernos estatal y federal. Enseguida, en el año de 1999 se suman los gobiernos municipales y se crea formalmente el Programa 3x1 (García, 2007; Malone, 2012).

Como se explicará en el documento, el programa ha sido un aspecto muy bueno referente a la experiencia organizativa de los migrantes en el exterior, así como también se han aprovechado las inversiones de éstos en las comunidades y las cuales se han visto beneficiadas en buena manera; sin embargo, no ha sido suficiente para actuar eficazmente como mecanismo de contención de la ciudadanía precaria, y que además no ha logrado incluir a los ciudadanos, pues contrariamente ha favorecido que los habitantes de la comunidades pierdan aún más su voz.

¿Ciudadanía?, y subdesarrollo en México

Desde su replanteamiento práctico en la historia occidental, la ciudadanía ha pretendido ser, entre otras cosas, uno de los ideales más importantes de las democracias liberales en sus distintas formas. Ciertamente, no puede asumirse de manera limitada, pero sin duda, es bajo las formas de gobierno de carácter capitalista donde se repiensa siempre bajo unos elementos básicos y fundamentales. Sin ser exhaustivo, digamos pues, sin hacer una revisión de toda, o por lo menos de la mayor parte de la literatura, trataremos de ensayar algunos elementos que nos parece son fundamentales para hablar de ciudadanía en contextos donde las relaciones sociales se caracterizan, inicialmente, por la separación de medios de producción de una parte de la población en condiciones históricas particulares y diversas, y de la apropiación de estos medios de una clase que configura el desenvolvimiento de las fuerzas productivas bajo condiciones de generación



de ganancia. Para ello, es fundamental entonces interpretar a la ciudadanía en estados donde las relaciones capitalistas son fundamento. Ello contraviene algunas interpretaciones sobre el carácter histórico de la ciudadanía, como el hecho de que bajo países llamados socialistas pudiese expresarse con determinantes políticas propias de estos contextos. Es una discusión amplia, sin embargo, con todas las críticas que pudiera generar ahora estos primeros elementos planteados para la discusión a desarrollar, las asumimos y en trabajos futuros las atenderemos si es el caso.

Debe considerarse entonces, que la ciudadanía es resultado histórico de la antigüedad, que a través de una serie compleja de apropiaciones culturales, subjetivas e intersubjetivas, ésta se concretizó en circunstancias específicas y cambiantes: una sociedad esclavista con formas de gobierno diversas y con una formación social que contenía diferentes clases sociales. Aunque siempre está relacionada al poder, durante la edad media en la Europa occidental, la interrelación fundamental entre propiedad y desposeídos, como de las formas de dominación política, desdibujaron la ciudadanía pasando a un orden distinto. La teología judeocristiana integró componentes a las relaciones de servidumbre que son muy distintos a los que consideró la cultura helénica; por ejemplo, el principio de comunidad es otro y desaparecen tanto el ejercicio de la participación por derecho de pertenencia y el de representación política. Estos últimos eran fundamentales en la vivencia de la democracia griega.

Posteriormente, durante la consolidación de las monarquías absolutistas, como largas antesalas históricas a la modernidad, la relación entre poder y los dominados se entendía a través del servicio del súbdito hacia el heredero real (Abellán, 2014). Todas estas elocuciones ideológicas contravenían sentidos elementales de la ciudadanía en sus orígenes, como se ha expresado ya, y por ello, a diferencia de lo que sostiene David Heater (2007), aquí planteamos que, teóricamente, sólo es posible situar a la ciudadanía en dos grandes momentos históricos y en espacialidades muy específicas: la antigüedad en occidente y el moderno Estado-nación a nivel global.

La ciudadanía es reconsiderada y replantada por el pensamiento político en una serie de procesos históricos que configuraron las revoluciones liberales. La república, el Estado y la constitucionalidad (el derecho), fueron tres de los elementos que “modernizaron” la ciudadanía. Es evidente que su refuncionalización como elemento ideológico y de organización de las relaciones de poder, retomaron principios de la vida política en



la antigüedad, lo cual, permite diferenciarla de las relaciones políticas de la Europa medieval como de las formas sociales de otras culturas. Aquí asumimos que la construcción del Estado-nación es concomitante al desarrollo del capitalismo en sus fases embrionarias, y que en sus distintas etapas, los procesos políticos que le acompañan van consolidando las formas de ciudadanía que serían fundamento de sus expresiones contemporáneas.

Por lo anterior, vamos a considerar a la ciudadanía en determinación, es decir, envuelta en el desenvolvimiento del capitalismo, y como lo que nos interesa analizar ahora es cómo la dinámica de ésta está impregnada por el subdesarrollo, por ser México, y en específico Zacatecas, una economía subdesarrollada, es que la abordaremos desde sus determinantes básicos. La definiremos con base en el trabajo de Durand Ponte (2010), que aun y las diferencias históricas al tratamiento del asunto por lo ya expuesto aquí, concordamos con él en asumir que en lugares como México la ciudadanía se presenta también como precaria, y como argumentaremos de la mano del trabajo de Víctor Figueroa (1986; 2005) y de Héctor de la Fuente (2013), actualmente, es así como ésta se presenta como una generalidad en el subdesarrollo y con una profundización de su precarización generando contextos de exclusión social.

Considerando lo anterior, y en un esfuerzo por conseguir una brevedad que desafortunadamente el problema permite muy poco, presentamos una lista de elementos teóricos básicos de los cuales partimos para considerar la migración y el programa 3X1 en Zacatecas, México, en relación dialéctica con el subdesarrollo, la ciudadanía precaria y la exclusión:

1. La ciudadanía entonces, por cuestiones prácticas y teóricas, la vamos a considerar en relación a un centro, que es el Estado y bajo la consolidación de las naciones.
2. Lo anterior implica que las relaciones más básicas que determinan a la ciudadanía en este contexto, es la de gobernados y gobernantes (tanto entre los unos como entre los otros).
3. Hay una co-determinación entre estas relaciones políticas y el ejercicio y la construcción de derechos sociales, políticos, económicos, culturales, sexuales, etc., y estos derechos consiguen su objetivación y materialización según se resuelvan los conflictos que dichas relaciones de poder promueven.



4. Por lo anterior, es que la ciudadanía es expresión inmediata de las relaciones de poder, y por ello tiene un carácter ideológico: una serie de discursividades y significaciones que generan una subjetividad que justifica un determinado orden de cosas y de relaciones, por lo que hay que interpretarle como parte de una amplia dinámica de interacciones simbólicas.
5. Estas interacciones simbólicas subsumidas en relaciones de poder, se desarrollan desde sujetos sociales organizados a través de instituciones y organizaciones propias del y en relación al Estado capitalista, y en el caso particular a estudiar aquí, bajo su forma subdesarrollada; esto es el marco donde los colectivos y particulares concretizan dichas interacciones de manera cotidiana.
6. Así, en el subdesarrollo, esta ciudadanía es precaria debido a que las interacciones que las personas sostienen en este contexto, hacen que sea bajo la exclusión para ciertos sectores y en un complicado y casi nulo ejercicio real y pleno de los derechos que le componen.
7. El subdesarrollo es una forma en que el capitalismo se expresa, con dinámicas históricas en su desenvolvimiento que hacen que la formación política que le acompañe cambie según sus determinaciones locales e internacionales.
8. Sus fundamentos están en una reproducción del capital local sustentada sobre el trabajo general de los países desarrollados debido a su deficiente organización, en términos de finalidades de producción de plusvalor. Ello lleva a la dependencia de los países subdesarrollados, tanto económica como políticamente, esto último como expresión del imperialismo que el mismo subdesarrollo fomenta.
9. El hecho de depender de la ciencia y tecnología de los países para la reproducción del capital, conlleva una serie de efectos en las relaciones de clase: en especial, lo que interesa ahora, es la forma en cómo el mercado interno termina por depender del externo por la forma en como la balanza comercial se presenta deficitaria debido a la constante necesidad de importación de medios de producción, haciendo que la exportación de productos intermedios y de consumo no compense la importación, dando resultados negativos a las economías subdesarrolladas; todo esto, aunado a las formas de extracción de plusvalor, hacen que el mercado laboral sea también muy restringido en



comparación a los países desarrollados, lo que lleva a la consolidación de excedentes de población ampliados a quienes la reproducción de la vida se les presenta con muchos avatares consolidándose como colectivos en constante exclusión social: estos determinantes materiales son sustento de la ciudadanía como ha sido expuesta en el subdesarrollo.

10. Por último, debe comprenderse todo lo desarrollado respecto a la ciudadanía bajo las observaciones hechas en los puntos 6 al 9.

Partiendo de esta descripción general, es que a continuación se expondrá la relación que existe entre la migración como fenómeno de exclusión, que en el subdesarrollo, es sobre todo característico de la sobrepoblación y encrudecida para la sobrepoblación absoluta, que son una serie de colectivos que no encuentran espacios para la venta de su fuerza de trabajo, confinándose, entre otras cosas, al exilio. Revisaremos, posteriormente, cómo es que un programa como el 3X1 en el caso en cuestión, está encarnado en esta realidad y cómo por ello es que es una respuesta no pudo contener la exclusión, por ello la migración, y el detrimento del ejercicio de derechos y prácticas que tanto caracterizan la ciudadanía.

Ciudadanía precaria, inclusión y el Programa 3x1

Para entender a la ciudadanía moderna y sus dimensiones, se ha recurrido específicamente a la tesis planteada por Marshall en la que explica que la ciudadanía se ha desarrollado históricamente en tres fases, es decir, adquisición de derechos civiles, políticos y sociales. Esta clasificación es particularmente importante puesto que es la síntesis histórica de la adquisición de derechos que se han logrado conquistar y aperturar para todos los ciudadanos a partir del ocaso del feudalismo (donde éstos eran exclusivos de las élites), convirtiéndose así –la ciudadanía– en una categoría central para entender a la democracia. Adicionalmente a esta clasificación se han agregado dos dimensiones, esto es, los derechos económicos y culturales, lo cual constituye una concepción universal de las dimensiones de la ciudadanía.

Como se explicaba párrafos atrás, el Estado recurre a instrumentos y mecanismos para incluir a la ciudadanía, y garantizar estos derechos resulta fundamental para el ejercicio de la misma. En éste apartado se hará una breve exposición acerca de cómo el programa social en cuestión ha funcionado en el desempeño de dicha tarea.



Primero, vale la pena mencionar que se recurrirá a las dimensiones económica, política y social de la ciudadanía en tanto que son los elementos que se involucran en el contexto de la investigación debido a que se cree que las dimensiones civiles y culturales no son una tarea específica de este tipo de programas; lo anterior porque se entiende que los derechos civiles y culturales se garantizan desde el marco legal, desde instituciones jurídicas y programas específicos, y no desde la inversión en programas enfocados al desarrollo comunitario.

Enseguida, hablando de la dimensión económica de la ciudadanía, puede decirse que el Programa no ha podido del todo fomentar un correcto ejercicio de los derechos económicos debido a que las coinversiones no logran quedarse en las comunidades de origen y con ello recibir dosis importantes de dinero que en el mediano y largo plazo permitan la apropiación de capital local.

De acuerdo con Canales (2006) las remesas en México representan un tipo de fondo de transferencias familiares que se utiliza para financiar el consumo, es decir, un complemento a los ingresos corrientes de los hogares; y por ello las remesas por sí mismas no pueden tener un impacto de grandes magnitudes en el crecimiento y desarrollo económicos del país. Esto es, no porque las remesas no tengan impacto, sino que éste se ve limitado casi por completo al carecer de políticas de desarrollo regional y local. Así mismo, se argumenta que el impacto de las remesas no está donde se perciben sino dónde se gastan (Canales, 2008); esto es, se ve reflejado regionalmente y no localmente debido a que éstas no se gastan en los lugares donde se reciben porque generalmente es en comunidades muy pobres y/o marginadas donde no existen los bienes y servicios necesarios para las familias receptoras y por lo tanto tienen salir a otras zonas y/o regiones que satisfagan sus necesidades de consumo.

El anterior también es un argumento válido para las remesas colectivas, y es la razón por la cual el impacto económico no es mayor en las comunidades y/o municipios beneficiarios del programa 3x1, porque la inversión no se hace completamente en las comunidades. Esto es, porque los proyectos tienen que licitarse, y mediante un concurso se elige a una empresa que se hará cargo de la obra en su totalidad; por lo tanto, la empresa no tiene ninguna obligación con la localidad o el municipio de consumir materiales y/o mano de obra local. De esta manera se tiene que tanto el consumo como la inversión no siempre se dan en las comunidades.



Continuando con la idea, otro de los rubros en los cuales se invierte con el programa es en el de los proyectos productivos, éstos son otorgados a personas individuales, familias o colectivos, sin embargo muy pocos logran mantenerse en funcionamiento debido a los retos técnicos a los cuales se enfrentan los beneficiarios y en los cuales no han recibido capacitación previa (García, 2012). Debido a lo anterior no logra mantenerse lo que pudieran ser generadores de empleos directos e indirectos.

Entonces prevalece lo que Canales (2006) observaba y describía como sigue: “éstos [proyectos de inversión] suelen tener un escaso efecto en el desarrollo local y regional, pues por lo general se trata de pequeños establecimientos económicos, de alcance local y marginalmente regional, con baja generación de empleo y bajos montos de inversión” (p. 178).

Respecto a la dimensión política de la ciudadanía, se observa una participación local de la comunidad meramente formal, esto es porque en la comunidad no se decide cómo pueden invertirse los montos, qué obras son urgentes porque no existe un mecanismo o una instancia que lo permita, por o tanto son los clubes quienes deciden –en el mejor de los casos, éstos atienden a las voces de los habitantes en las comunidades– qué obras son viables para posteriormente armar un proyecto formal y presentarlo ante el pre-COVAM y posteriormente al COVAM, donde se decide si se apoyará dicho proyecto. En caso de apoyarse algún proyecto, cada una de las partes aporta su monto de inversión, para finalmente conformar un club espejo que se encargará de vigilar el correcto ejercicio de la inversión total y que la obra se lleve a cabo de la manera en que el proyecto lo plantea. Ésta última es la única instancia en la que participan los habitantes de la comunidad.

Lo anterior se explica a partir de la tesis de Lauren Duquette-Rury (2019) quien explica cómo “[...El] trabajo [de los migrantes organizados] les permite ejercer involuntariamente el compromiso político y el poder, socavando la influencia de aquellos que aún viven en sus lugares de origen” [el trabajo será publicado el 19 de noviembre del presente año, pero puede encontrarse una pequeña reseña del mismo en la página de venta]. Esto es, involuntariamente los migrantes han ganado una voz más fuerte y consecuentemente los habitantes locales la han perdido en este proceso. Sin embargo, y a pesar de haber ganado una voz, los migrantes organizados han sido cada vez más res-



tringidos en cuanto a su participación mediante procesos de burocracia y el marco normativo que rige al programa (el cual, convenientemente redacta el gobierno federal), esto es explicado por Aaron Malone (2019) como *mediated empowerment*.

Como última dimensión, en cuanto a los derechos sociales, debe reconocerse que el beneficio ha sido muy bueno en tanto que ha favorecido a las comunidades de origen al dotarles de bienes y servicios e infraestructura básica que, de no ser por el programa, no habrían podido acceder en ningún momento o posiblemente en un futuro muy lejano. Como ejemplo de ello pueden mencionarse obras de infraestructura básica como drenaje, red eléctrica, agua potable, pavimentación, carreteras, etcétera; así como obras de infraestructura como auditorios, lienzos charros, rehabilitación de iglesias, etcétera.

Además de lo anterior, con el programa también se ha invertido en programas de becas escolares a nivel primaria, secundaria, preparatoria, con transporte, así como la rehabilitación de infraestructura en escuelas (domos y aulas). En este sentido, y aunque quede mucho por hacer, el programa ha mostrado su fortaleza en este ámbito.

Finalmente, se puede concluir que aunque el programa ha sido un mecanismo importante en cuanto a la creación de infraestructura básica y algunos otros rubros, no ha podido detonar el desarrollo comunitario que busca desde hace años; y en menor medida ha coadyuvado a garantizar el ejercicio de derechos de la ciudadanía. Esto, porque a pesar de ser un gran programa y un gran esfuerzo por parte de los zacatecanos migrantes organizados, tienen que reconocerse algunas cosas como que el programa no tiene una estrategia bien definida de desarrollo local; y que además es un programa que ha sido secuestrado por el gobierno federal, y que por lo tanto no hay participación ni de los migrantes ni de las comunidades en cuanto a las reglas de operación, aprobación de proyectos, etcétera. Es decir, el gobierno se apropió del programa con la promesa de potenciar el desarrollo local –y con ello incluir a la ciudadanía y mejorar su ejercicio– mediante inversiones conjuntas, pero no lo ha hecho. De esta manera, pareciera que se ha volteado a ver a los mexicanos migrantes de diferente manera, otorgándoles una voz porque garantizan un flujo de divisas importantes (no sólo en remesas familiares sino colectivas) y con ello apropiarse de recursos que le permitan atender necesidades básicas que no ha logrado resolver.

Conclusiones

La ciudadanía implica procesos políticos que sobrepasan el ámbito de las instituciones. El capitalismo, con todo y su formalidad ideológica a nivel de la organización política



que las relaciones sociales permiten en este modo de producción, ha generado que la ciudadanía sea una expresión diferenciada en cada región. México presenta una ciudadanía precaria. El ideal de la integración y la construcción de comunidad política resulta falsa ante la evidente imposibilidad del sistema político mexicano por generar condiciones de verdadera democracia. Es evidente en la vida diaria de los habitantes del país, lo cual se refleja en la histórica tendencia por la migración internacional. Debe verse a la ciudadanía, entonces, así: como proceso ideológico que no cumple su cometido en el subdesarrollo y más allá de las instituciones.

Lo anterior, como se ha presentado, ha hecho que el programa 3X1 que los mismo migrantes, en sus orígenes, han generado para mejorar las condiciones de sus familiares y sus paisanos, sea muy propositivo en términos de los alcances que ha tenido en algunos aspectos de la ciudadanía. El problema fundamental, aunque se haya pretendido que dicho programa fuera recapitalizado por los gobiernos locales, radica en que no combate las condiciones materiales que generan los procesos de exclusión e inclusión en el subdesarrollo. Hay una dialéctica en esto, que no se supera con las formas de ejercicio ciudadano en México. Debe redefinirse el programa, sin duda, y un ejercicio valioso puede ser rescatar aspectos de inclusión y de democracia participativa si se convoca a una mayor participación de los habitantes de las localidades beneficiadas del programa en la determinación del gasto del dinero que sus paisanos envían con fines de mejorar su lugar de origen, pero hay que reconocer, sin embargo, que estos esfuerzos no pueden dejar de medir su alcance en el contexto de las relaciones de producción que determinan las relaciones políticas del país.

Bibliografía.

Abellán, J. (2014). *Estado y soberanía. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza editorial.

Almanza Loaiza, Tulia. "Ciudadanía, democracia e identidad" En: CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional Vol. 5. N.º 1 p. 161-184. Enero-junio de 2012.

Barros, Paula. "Exclusión social y ciudadanía", En: *Lecturas sobre la Exclusión Social*, Organización Internacional del Trabajo, 1996.

Beas Miranda, Miguel. "Ciudadanía y procesos de exclusión", En: *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días* : XV Coloquio de Historia de la Educación, Pamplona-Iruñea, 29-30 de junio y 1 de julio de 2009 / coord. por María Reyes Berruezo Albéniz, Susana Conejero López, Vol. 2,



2009, ISBN 978-84-9769-245-8, págs. 21-32.

Canales, Alejandro I. (2008), *Vivir del norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Población.

Canales, Alejandro I.. (2006). Remesas y desarrollo en México: Una visión crítica desde la macroeconomía. *Papeles de población*, 12(50), 171-196. Recuperado en 14 de agosto de 2019, de <https://bit.ly/379qjOq>

De la Fuente, H. (2013). *Los confines del capitalismo democrático. Subdesarrollo, excedentes de población y ciudadanía precaria en el México del siglo XXI*. México: Taberna literaria editores.

Duquette-Rury, Lauren (2019) "Exit and Voice: The paradox of cross-border politics in Mexico", University Of California Press, 2019.

Durand, Víctor. (2010) *Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿Estado de excepción permanente?*, México, D. F. Siglo XXI Editores.

Figuroa, V. M. (1986). *Reinterpretando el subdesarrollo. Trabajo general, clase y fuerza productiva en América Latina*. México: Siglo XXI.

Figuroa, V. M. (2005). América Latina: descomposición y persistencia de lo campesino. *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, 36 (142), 27-50.

García Zamora, Rodolfo. (2007). "Migración Internacional y desarrollo en México: tres experiencias estatales". En: Fernández de Castro, R., García Zamora, R., Clariond Rangel, R., & Vila Freyer, Ana., Coordinadores. *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. (Miguel Ángel Porrúa). Pp. 45-71.

García Zamora, Rodolfo., Padilla, Juan Manuel., Pérez Veyna Oscar. (2012). "De la filantropía del programa 3X1 al desarrollo regional con enfoque transnacional". En: García Zamora, R. *Crisis, migración y desarrollo: Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México*. (Universidad Autónoma de Zacatecas). Pp. 97-127.

Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial.

Jessop, Bob (2016), *El Estado. Pasado, presente y futuro*. España, Catarata.

Malone, Aaron (2019). *Collective Remittances as Mobile Policy: Institutionalization of Mexico's 3x1 Program and the evolution of diaspora development* (Tesis Doctoral). University of Colorado, Colorado, U.S.A.

Malone, Aaron. (2012). "El programa 3X1 en Zacatecas: impactos de la crisis económica y la necesidad de evaluación localizada". En: García Zamora, R., Contreras Díaz F., Coordinadores. *Seminario Estatal de Universitarios: por una nueva estrategia de desarrollo integral para Zacatecas*. Vol. 1. (Universidad Autónoma de Zacatecas). Pp. 257-274.



Márquez Covarrubias, Humberto., Delgado Wise, Raúl. (2012). Espejismos del Río de Oro: Dialéctica de la Migración y el Desarrollo en México. México, D. F. Ed. Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma de Zacatecas.

Ramos Calderón, José Antonio, Inclusión/Exclusión: Una unidad de la diferencia constitutiva de los sistemas sociales. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana [en línea] 2012, VII (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 09 de septiembre de 2017] Disponible en: <https://bit.ly/315MMbx> ISSN

Raya Díez, Esther, Exclusión social y ciudadanía: Claroscuros de un concepto Aposta: Revista de ciencias sociales, ISSN-e 1696-7348, N°. 9, 2004.

Tinajero, Beatriz. (2007). “Políticas migratorias en el Estado de Zacatecas”. En: Fernández de Castro, R. García Zamora, R., Clariond Rangel. R., & Vila Freyer, Ana., Coordinadores. *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. (Miguel Ángel Porrúa). Pp. 273-301.



¿Desarrollo social por medio de proyectos emprendimiento? evaluación del modelo BRAC en Tlaquepaque, Jalisco, México.

Tatiana Isabel Lefno Díaz¹

Resumen

En el contexto de la maestría en Gestión y Desarrollo social de la Universidad de Guadalajara, el siguiente trabajo corresponde a un avance del documento recepcional de la tesis llamado ¿desarrollo social por medio de proyectos emprendimiento? evaluación del modelo BRAC en el municipio de Tlaquepaque, Jalisco, México.

Este trabajo busca generar la evaluación de un proyecto productivo de emprendimiento ejecutado por un conjunto de organizaciones civiles y desarrollado en mujeres, a través de metodologías cualitativas y cuantitativas, para saber si las herramientas otorgadas favorecieron a que las mujeres participantes mejoraran su situación de vulnerabilidad. Para esto, se está analizando tanto el proceso del diseño del proyecto como su implementación.

En razón a lo anterior, esta investigación indaga no sólo a comprender cómo se adaptó un modelo de trabajo traído desde el extranjero al contexto mexicano, sino que además pretende abrir la reflexión sobre cómo se construyen proyectos sociales a pequeña escala, junto con cuestionar si los proyectos de emprendimiento son estrategias eficientes y pertinentes para superar la pobreza en grupos vulnerables en contextos urbanos, considerando que el supuesto que hay detrás es que una vez capacitadas las personas, estarán listas para enfrentar las desigualdades del mundo laboral y podrán insertarse en el mercado, por medio de su propio trabajo. Es decir, se le atribuye la responsabilidad principalmente al sujeto, sin cuestionar las fallas del funcionamiento del mercado, ni reflexionando en las condiciones históricas, sociales y política que implica la comprensión los problemas de la desigualdad, sobre todo en mujeres urbanas.

Para explicar este trabajo, se parte por exponer el modelo de trabajo en el cual se basaron para hacer la réplica en Tlaquepaque, este es el Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) ya que este modelo servirá de guía para comprender en qué medida se respetaron sus lineamientos al momento de diseñarlo para Tlaquepaque, luego se pasará a dar cuenta de los postulados teóricos de esta investigación, seguido de reflexiones sobre los proyectos productivos y de la manera en qué abordan el tema de la pobreza².



Palabras clave

Desarrollo social; Emprendimiento; Modelo BRAC; Tlaquepaque.

Introducción al problema de investigación

Comprendiendo en el modelo Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC)

Como se pudo adelantar, el modelo de trabajo adoptado para la intervención en Tlaquepaque, Jalisco fue el programa Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC). Este corresponde a una iniciativa que surgió en 1972, en aquel país, para mejorar las condiciones de pobreza rural, principalmente en mujeres. La idea es que por medio de asesorías personalizadas se trabajen ciertos elementos psicológicos (como autoestima, auto-conocimiento) en las participantes para que conozcan sus capacidades y las de su entorno familiar, de tal forma que se construyan estrategias para impulsar algún emprendimiento productivo acorde a sus potencialidades y las del entorno².

- El modelo BRAC cuenta con cinco componentes principales:
- Apoyo al consumo: ya sea por medio de la entrega de una despensa o dinero, para que las familias suplán sus necesidades mientras se capacitan.
- Acompañamiento individual y colectivo: sesiones formativas y personalizadas en temas de desarrollo personal y plan de vida.
- Capacitación técnica: entrega de conocimiento técnico para la producción o el empleo, según las necesidades del mercado local.
- Educación financiera: asesorías sobre el ahorro, creación de prepuestos, interacción con el mercado hasta la detonación de microempresas (dependiendo si la familia quiere)
- Todo el periodo de implementación del proyecto oscila entre 18 hasta 24 meses.

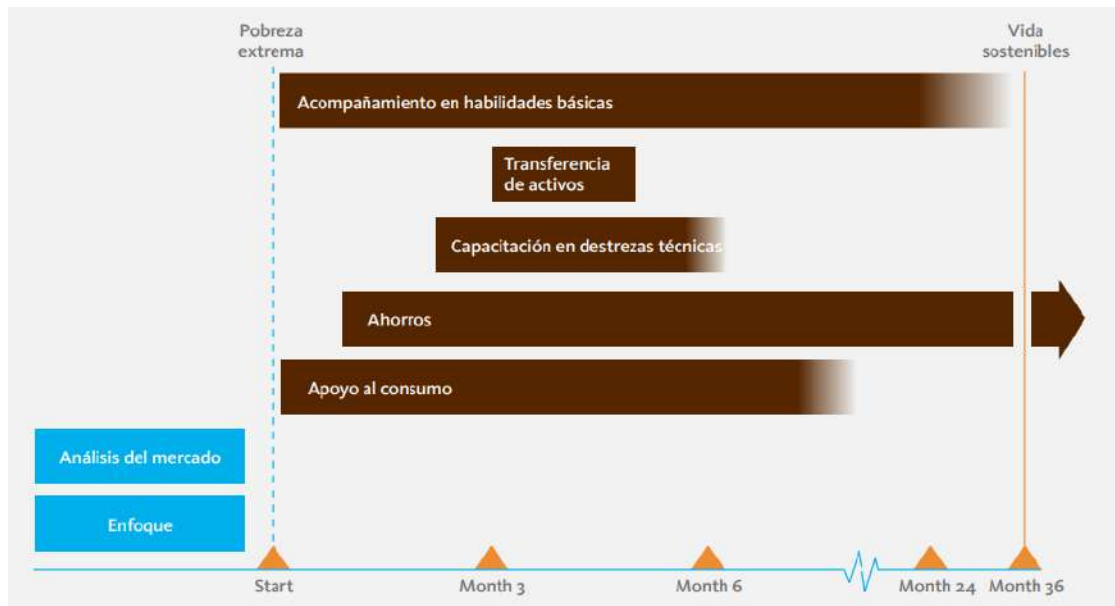


Figura 1. Componentes del modelo de graduación.

Fuente: Sheldon, (2016)

En teoría este tipo de intervención busca atender aspectos externos que causan la pobreza económica por medio por ejemplo de la entrega de capitales semillas, capacitación técnica y acceso a servicios financieros (como el ahorro), pero con mayor énfasis en las causas individuales que pueden llegar a perpetuar esta condición como lo es “la debilidad para aspirar o poca fuerza de voluntad” (León & Maldonado, 2017, p.2). Lo cual se busca modificar por medio de acompañamiento personalizado, llamado mentorías. Las cuales, se realizan mediante visitas domiciliarias a las participantes cada 15 días.

Como ya se explicitó el programa de graduación posee como objetivo principal sacar a los participantes de la pobreza extrema y crear medios de vida sostenibles para esas familias. Si bien cada organización implementadora puede modificar ciertos criterios para que los usuarios se gradúen del programa, CGAP y Fundación Ford (quienes han desarrollado los manuales de implementación para este programa en específico) establecen determinados indicadores que se deben cumplir para alcanzar las metas propuestas (Banerjee, 2015). Estos son: aumento sostenido de los ingresos; capacidad de ahorro, capacidad de consumo de los hogares, seguridad alimentaria.

Entre 2006 y 2014, la organización Innovations for Poverty Action realizó evaluaciones de impacto en seis pilotos de este programa en países como Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú con un total de 10,495 participantes (Banerjee, 2015) (Hashemi



& Montesquiou, 2016). Se trabajó con *randomized control trials* (RCTs) y línea de base, la cual se midió después de terminado el proyecto (24 meses) y un año posterior por medio de encuestas (Banerjee, 2015) (Hashemi & Montesquiou, 2016)

Se pudo detectar que el modelo de graduación tuvo un impacto estadísticamente significativo en el consumo (incremento del 7,5 % en el consumo de alimentos), en los activos productivos de los beneficiarios (incremento del 15 %) y en los ahorros (incremento del 96 %). (Banerjee, 2015) (Hashemi & Montesquiou, 2016)

A nivel latinoamericano, el modelo BRAC se aplicó en Honduras, Colombia, Perú, Paraguay y en el Estado de Querétaro en México. Quienes se han encargado de su evaluación, ha sido el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes en Colombia³

En sus evaluaciones han podido dar cuenta modelo de BRA por sí mismo no busca generar “pequeños empresarios” sino que, a través del análisis y acompañamiento personalizado de cada participante, se diseña un esquema de trabajo acorde a sus expectativas, necesidades y capacidades (CEDE, 2016). Lo cual es relevante, porque según datos del Atlas de las mujeres rurales de América Latina. (2017) la participación laboral femenina tiende a disminuir cuanto más institucionalizada sea la organización donde este (Hora & Nobre, 2017) debido a que pierden la flexibilidad de seguir atendiendo las responsabilidades del hogar. Considerando las brechas de género a las cuales se enfrentan las mujeres rurales.

También en investigaciones similares, sobre los programas de transferencias condicionadas y la sinergia con el fomento productivo rural en Chile, Brasil, Colombia, El Salvador, Perú y México han señalado que este tipo de intervenciones tienen como hipótesis central que la acumulación de capital humano es la llave para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Pero no necesariamente a mejor salud y mejor educación, se obtiene el acceso a mejores empleos y mayores oportunidades productivas. Dado esto, se requiere de políticas específicas que articulen esas dimensiones (Yanes, 2016)

Es importante tener estos puntos claros que permiten ver cuáles son los lineamientos del modelo BRAC, ya que a continuación se dará paso a explicar qué pasó en el contexto de aplicación y diseño en Tlaquepaque.



Adaptación de BRAC al contexto del municipio de Tlaquepaque, Jalisco, México.

En 2018 un conjunto de organizaciones sociales, entre ellas la asociación civil Banco de Alimentos⁴, la consultora ProSociedad⁵ y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO⁶) ganaron la convocatoria de gobierno del Estado de Jalisco JAL-2016-01-02, que tiene como objetivo general “desarrollar, implementar y evaluar estrategias y herramientas que permitan sistematizar y hacer más eficiente los procesos de acopio, almacenamiento, conservación y distribución de alimentos, y reduzcan el número de personas en inseguridad alimentaria en el Estado de Jalisco” (CONACYT, 2016, pág. 7). Esta convocatoria posee nueve objetivos⁷ y puntualmente el objetivo siete señala:

Objetivo 7	Diseñar e implementar un sistema de seguimiento de beneficiarios e identificación y acceso a oportunidades de desarrollo, de capacidades, empleo y emprendimiento con un acompañamiento integral para garantizar su salida de la condición de vulnerabilidad
Meta 6	Modelo de acompañamiento integral a los beneficiarios de los Bancos de Alimentos, que permita el desarrollo de capacidades, oportunidades de empleo y/o emprendimiento a los beneficiarios de los Bancos de Alimentos, incluyendo un sistema de seguimiento para garantizar su salida de la condición de vulnerabilidad, probado exitosamente en al menos 30 personas

Figura 2 segmento de objetivos de convocatoria JAL-2016-01-02 de CONACYT.

Fuente: CONACYT, (2016)

Bajo ese contexto, dichas organizaciones deciden replicar un piloto del modelo BRAC en mujeres urbanas del área metropolitana de Guadalajara, Tlaquepaque, principalmente por los resultados que ha mostrado BRAC a nivel internacional.

El esquema de trabajo para replicar del BRAC fue el siguiente:

ITESO supervisa el esquema general de trabajo y administra los recursos; Banco de alimentos, quien es uno de los beneficiarios directos de la convocatoria, debe buscar y capacitar a su equipo para ampliar su esquema de trabajo, ya no que solo se deberá encargar de entregar despensas a población con problemas económicos, sino que debe promover la generación de capital humano. Esta organización, al contar con poca experiencia en estos temas, le pide ayuda a uno de los colaboradores, ProSociedad, ya que han trabajado en diferentes proyectos de fortalecimiento institucional desde hace más de siete años (ProSociedad, 2019a). Es así que la consultoría ProSociedad buscando



un esquema de trabajo que se ajuste a los requerimientos de la convocatoria CONACYT y encuentra el modelo BRAC y replica por estar “basado en evidencia” (ProSociedad, 2017). Esta consultora, fue quien se encargó principalmente de adaptar BRAC al contexto mexicano. }Al empezar a mapear lugares donde ya trabajaba Banco de Alimentos y que fuera posible desarrollar un esquema de capacitaciones, fue que se concluyó ejecutar el proyecto en la periferia sur del área metropolitana de Guadalajara, específicamente, en el cerro del cuatro y sus colonias (barrios) aledañas, ya que en ese sector existe un centro comunitario de Cementos de México (CEMEX) que opera hace 10 años en donde se imparten talleres ocupacionales. Es así que se le plantea la propuesta a CEMEX para que sus talleres toman un giro y se enfoquen en hacer productivas aquellas capacitaciones que ya impartía. Así el modelo de graduación BRAC llega a las colonias aledañas al cerro del cuatro de la mano de ProSociedad, Banco de Alimentos, ITESO y ahora CEMEX, bajo el nombre de “CO-META”. Todo el proceso anteriormente descrito tomó cerca de 6 meses, ya que fue gestionar las alianzas más capacitar a los diferentes equipos de trabajo bajo la comprensión de los lineamientos de BRAC. Una vez capacitados los equipos, se lanza la convocatoria a las participantes de Banco de Alimentos y a las ya usuarias del Centro Comunitario de CEMEX. Aquí se les comunica que se impartirán diferentes talleres para que sean productivos, específicamente: repostería, florería, cosmética natural, bisutería, masoterapia y arte en concreto. Además de la entrega de capital semilla y un apoyo para su consumo (despensas en este caso, las cuales ya entregaba Banco de Alimentos) En agosto de 2018, se inicia el piloto de “CO-META” con 75 mujeres, las cuales debían completar los módulos de plan de vida, finanzas, capacitación técnica y acompañamiento de un mentor para supervisar sus avances (figura x). En total, el pilotaje duró desde agosto de 2018 a marzo de 2019, 58 mujeres terminaron el proceso.



Figura n°3 teoría del cambio de piloto Co-Meta

Fuente: ProSociedad, 2019.

Para comprender mejor el proceso de adaptación del modelo BRAC se debe conocer a las mujeres que participaron en él, principalmente para saber si se cumplió el perfil para el cual fue diseñado BRAC, es decir, familias en condiciones de pobreza tanto económica como alimentaria⁸.

Las mujeres participantes, son del municipio de Tlaquepaque, el cual cuenta con población total de 664.193 personas, en donde el 94,7% de los hombres económicamente activos se encuentra con empleo y el 97% de las mujeres económicamente activas reporta tener trabajo. Respecto a la tasa de alfabetización es de 95,25% (HABITAT, 2016)



En cuanto niveles de pobreza, Tlaquepaque reportaba que para el año 2015 el 34.7% de su población estaba en situación de pobreza multidimensional y el 57.3% de la po-



blación estuvo en privación social con al menos una carencia social siendo la carencia más importante el acceso a la seguridad social (39.3%) (SEDESOL, 2016).

Figura 4. Municipio de San Pedro de Tlaquepaque

Fuente: google maps

Casi la totalidad del piloto se llevó a cabo centro comunitario de Cemex (ubicado en la colonia Las Juntas), pero las mujeres que participaron provenían de diversas colonias aledañas al cerro del cuatro. Específicamente, de las colonias: Miravalle, El vergel, Buenos Aires, Cerro del 4, Foviste Miravalle, La Guadalupana, Las Juntas, Loma del 4, Paseos del prado, El Sauz, El Tapatio y Villa Fontana.

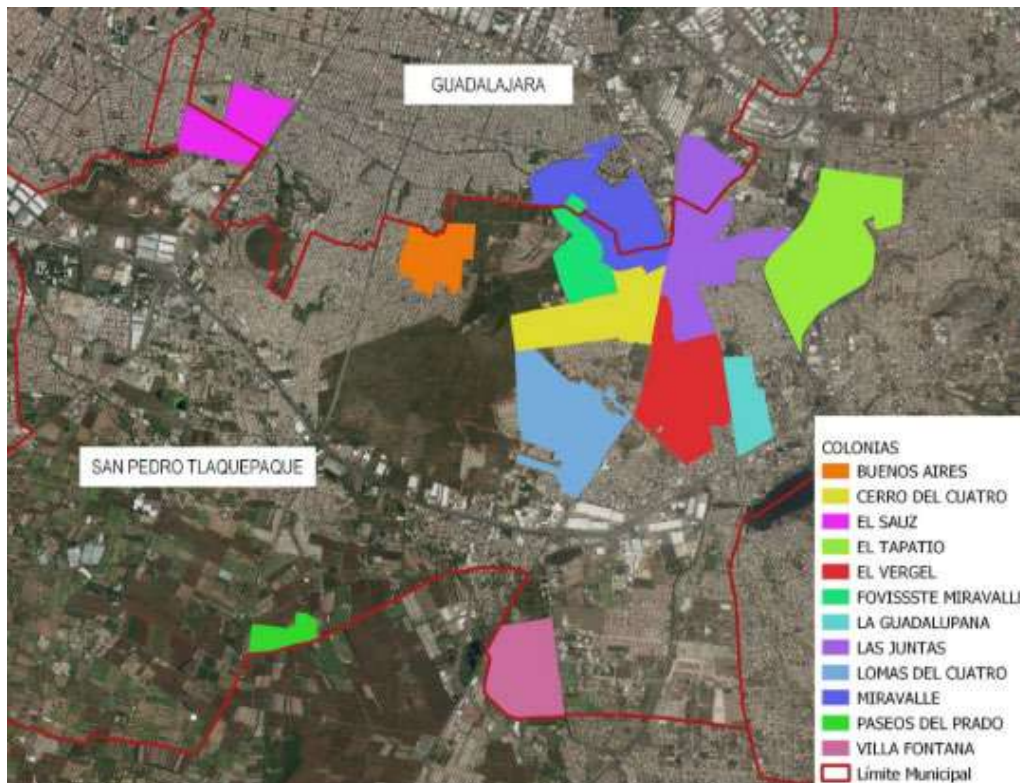


Figura n°5 Colonias de donde provienen las mujeres participantes

Fuente: elaboración propia

Este territorio en los últimos 50 años se habitó de manera muy acelerada al punto de estar actualmente densamente poblada. Debido a que allí se ubican diferentes salidas de la ciudad como 8 de julio y Prolongación Gobernador Curiel. Además, en la colonia de Las Juntas era el lugar donde se unían nueve rutas de ferrocarriles. Lo que propició flujo de gente, sumado a que por ese lugar se instalaron diversas fabricas como la aceitera, cementera, molinos y ferrocarriles del Estado. Todo esto hizo que esa zona se volviera atractiva para vivir. Al punto de tener un crecimiento exponencial, a raíz de migración interna de personas del mismo Estado de Jalisco como del sur de México, puntualmente familias de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

En cuanto a servicios, actualmente esta zona cuenta con diferentes rutas de camión, con la línea de macro bus y están cerca 4 estaciones del tren. En su mayoría cuentan con agua potable y drenaje.

Respecto al índice de marginación por colonias del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG)⁹ llama la atención, que buena parte de las colonias estudiadas aparecen con un índice bajo y muy bajo de marginalidad, lo cual no se condice con lo observado en los barrios. Lo cual puede entenderse, por el hecho de que para la



construcción de este instrumento los parámetros de análisis son muy bajos, es decir, se toma en cuenta servicios de urbanización básicos como piso de tierra y drenaje, que en gran parte de las colonias aledañas al cerro se cumplen. Pero al recorrer la zona y conocer a su gente, es posible observar problemas de escasos recursos, falta de oportunidades y presencia del narcotráfico.

Por el momento, se están recolectando los datos socio-económicos de las participantes, por eso solo se puede dar cuenta de ciertos datos generales. Así, por ejemplo, se puede decir que el rango de edad las mujeres van desde los 20 hasta los 62 años, pero en promedio tienen una edad de 47 años (BAMEX, 2019). En cuanto a nivel de estudios, el rango es variado porque en el grupo hay personas que son analfabetas y hasta alguien con licenciatura, pero el promedio de estudios es hasta la secundaria. La mayoría está casada o tiene pareja y trabaja¹⁰.

A raíz de lo anterior, es posible observar las primeras incongruencias del piloto de CO-META, ya que no respetaron un perfil de participantes porque hay mujeres que no necesariamente en condiciones de alta vulnerabilidad.

A razón de lo anteriormente expuesto, esta investigación evaluativa tiene los siguientes objetivos

Objetivo general

Evaluar los procesos de la adaptación del modelo BRAC en Tlaquepaque, impulsado por el Banco de Alimentos y sus aliados en el marco del proyecto Jalisco Sin Hambre (2016-2019), aplicado en mujeres de la periferia sur de la zona metropolitana de Guadalajara, como estrategia para contribuir a que las mujeres en condición de vulnerabilidad puedan salir de ésta.

Objetivos específicos

- Analizar el diseño propuesto por las instituciones que ajustaron e implementaron el modelo BRAC, con el propósito de evaluar si la propuesta es coherente y viable tanto a nivel de recursos humanos como técnicos.
- Analizar el diseño propuesto por las instituciones que ajustaron e implementaron el modelo BRAC para determinar si actores involucrados contaron con las capacidades suficientes para ejecutar de manera correcta el proyecto.



- Analizar y documentar el proceso de implementación de la adaptación del programa BRAC con el fin de valorar si las acciones desarrolladas fueron acordes al diseño del mismo (selección de beneficiarios, implementación de talleres, apoyo económico).
- Analizar, de acuerdo a los objetivos del proyecto, los efectos en los beneficiarios, así como identificar las posibles consecuencias positivas y negativas de los mismos.

Por qué es importante evaluar este tipo de iniciativas

En América Latina el problema de la pobreza es complejo de analizar, debido a los diferentes indicadores y variables que están en juego para su estudio (Ganga, 2003), de hecho, este fenómeno ha tenido un comportamiento dispar en la región. Así, por ejemplo: entre 1960 y 1990 países como Honduras, México, Bolivia, Colombia y Perú, comenzaron a experimentar procesos de empobrecimiento, más acelerados en su población más vulnerable (Ganga, 2003), lo cual se acompañó de un nulo descenso en los niveles de concentración de la riqueza (Ganga, 2003). Ya en el período de 1980-2015 la cantidad de personas en situación de pobreza económica (CEPAL, 2015), ha tenido fluctuaciones, pero tiende al alza. Al igual que la cantidad de personas en condiciones de indigencia.

Un factor importante para entender dichas cifras, es que desde 1990 en América Latina, los Estados comienzan a gobernar bajo medidas neoliberales donde las estrategias para combatir la pobreza van desde una perspectiva de la focalización, es decir, la ayuda va dirigida a la población que se encuentra excluida de los mercados de trabajo formal, ya que el Estado no puede garantizar mecanismos de seguridad para todos y ahora son las familias y los individuos los principales responsables de costearse la seguridad social, lo cual responde al esquema del Estado de Bienestar residual (Barba, 2007)

Es entonces que el problema de la pobreza no es solo a raíz del debilitamiento de las funciones sociales del Estado para favorecer a las lógicas de mercado, sino que además es la imposición gradual de esquemas de desarrollo en donde se favorece la iniciativa individual (Escobar, 2007).

De igual forma, las políticas sociales de muchos Estados presentan carencias de saberes técnicos-metodológicos (Filgueira, 2006) como por ejemplo: identificación incorrecta de perfiles para programa sociales, generar políticas públicas desde la intuición o a partir



de intereses políticos, diagnósticos poco precisos y sin respaldado de datos (Filgueira, 2006). Todo esto, ha generado que a largo plazo no se esté aportando a la resolución del problema central, que es reducir la situación de pobreza.

De hecho, en el caso de México se han implementado diversos programas sociales contra la pobreza, pero estos no han tenido los resultados esperados. Incluso, según los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2018 cerca del 22.8% de los programas y acciones de desarrollo social realizados entre los años 2010-2016 estaban orientados a generar bienestar económico, incluso el 19.3% del presupuesto ejercido en 2016 se destinó a esta dimensión. Pero aún el 15.5% de las personas se mantienen con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y el 50.6% con ingresos inferiores a la línea de bienestar (CONEVAL, 2018). Esta situación hace cuestionar, entonces, cómo son las medidas en contra de la pobreza y qué impactos están logrando, de tal forma que la necesidad de conocer y evaluar qué se está haciendo cobra importancia.

Del mismo modo, muchos proyectos sociales se están ejecutando bajo modelos de intervención que vienen del extranjero, con la idea de que, si antes han demostrado resultados positivos, existe una alta probabilidad de que vuelva a suceder, es decir, que la replicabilidad se dará de forma automática, pero en muchos casos se ignoran las necesidades y las condiciones sociales de las comunidades, junto con la capacidad técnica de las organizaciones interventoras (Oudenhoven & Wazir, 1999). Esta tendencia de replicar intervenciones sociales es cada vez más atractiva para los Estados y organismos privados que financian proyectos sociales, ya que de por medio se encuentra promesa de resultados, además de una ruta o rangos esenciales que aseguran el éxito de una intervención (Oudenhoven & Wazir, 1999). Pero se descuidan los procesos de seguimiento, debido a que eso implica mayores costos y dependencia de las fuentes financiadoras. Incluso, en ocasiones se llegan a replicar proyectos como si fueran franquicias de negocios o producción en cadena, desestimando la pertinencia de estos en determinados contextos (Oudenhoven y Wazir, 1999).

Reflexiones preliminares

Ante las situaciones anteriormente descritas, es necesario comprender cómo se están ejecutando los proyectos sociales, cuáles son los sesgos epistemológicos que conllevan y analizar cómo se están implementando, lo cual ayudará a prever y examinar sus fallas. Ya que, en muchas ocasiones estas réplicas planificadas se realizan con énfasis en



determinados aspectos técnicos y organizativos en detrimentos de los elementos sociales y humanos. Esto genera lógicas de intervención verticales en los proyectos, en donde, se le da mayor importancia al implementador y sus saberes, desconociendo la participación de la comunidad. Lo cual, los deja fuera de qué piensan las personas acerca de su bienestar (Rojas, 2011).

De la misma forma, intervenciones aisladas llegan a simplificar aspectos que a las comunidades le son relevantes en su proceso de bienestar, generando razonamientos lineales de causa-efecto sobre el bienestar, pero realmente la vida social es más compleja que eso (Rojas, 2011).

Por otro lado, desde la década de 1980 una de las tendencias ante el problema de la pobreza es el desarrollo del capital humano, en donde hay diferentes tipos de “estrategias de autocuidado” orientadas a la transformación de los estilos de vida de las poblaciones pobres (Ortega & Vecinday, 2010) de hecho, en este tipo de intervenciones se “privilegia la producción de indicadores comportamentales para evaluar déficits de capacidades y habilidades que expliquen la experiencia individual de la pobreza” (Ortega, Vecinday, 2010, p.1). Estas intervenciones se basan en marcos cognitivos que analizan el problema de la pobreza desde sus atributos individuales, por ello, al momento de diseñar intervenciones sociales, estas se enfocan en responsabilizar al individuo y/o la familia (Ortega, Vecinday, 2010). Es decir, que hay un cambio de enfoque en donde se inicia una naturalización de individualización de lo social. mBajo esta perspectiva, entonces cada persona debe arreglarse para convertirse en empresario de sí mismo, es decir, empresario de su fuerza de trabajo (Bröckling, 2015) (Pongratz & Voß, 2003). Lo que implica que tanto los límites entre actividad por el sustento, el tiempo libre, vida laboral y privada están presionadas por los rendimientos económicos, afectando todos los ámbitos de la cotidianidad (Bröckling, 2015) (Pongratz y Voß, 2003).

Si se toma en cuenta esos supuestos, las estrategias para combatir la pobreza como los emprendimientos en poblaciones en situación de vulnerabilidad operan como un dispositivo de individualización, ya que a nivel discursivo el desempleo se explica por las escasas habilidades de emprendimiento, es decir, que hay elementos psicológicos que están fallando; elementos como la motivación, el talento, el esfuerzo, el empoderamiento, la flexibilidad y la resiliencia, etc. (Briales, 2016) en detrimento del análisis de las condiciones estructurales. Puesto que no se contemplan los procesos sociales y sus



dimensiones temporales, espaciales e históricas (Macías, 2015, p.312). Se está entendiendo el problema de la pobreza como algo rígido, sin atender los temas de desigualdad, inequidad, exclusión, vulnerabilidad y brechas de género.

Notas

¹ Socióloga de la Universidad Alberto Hurtado y estudiante de la maestría en Gestión y Desarrollo Social de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: tatianalefnodiaz@gmail.com

² Por temas de extensión, en este documento no se hablará del proceso metodológico de la investigación. Pero de manera general es un trabajo con enfoque mixto cualitativo y cuantitativo con perspectiva inductiva, es decir, que las premisas se construyen por medio de la observación de la realidad y luego se contrastan con los postulados teóricos.

³ En gran parte de las réplicas de este proyecto, han sido en contextos rurales, de tal forma que los proyectos productivos resultantes se han relacionado con actividades de agricultura a pequeña escala.

⁴ Principalmente a través del financiamiento del *International Development Research Centre*, Fundación Ford y la Fundación Capital.

⁵ Es una asociación sin fines que busca reducir la pobreza alimentaria por medio de la recolección de alimentos de diversos sectores para entregarlo en forma de despensas a quienes sufren a la población en situación de vulnerabilidad (BAMX, 2015)

⁶ Es una consultoría de Guadalajara, constituida en el año 2009 que se encarga de asesorar tanto a asociaciones civiles, empresas y gobierno en temas organizacionales y gestión de proyectos sociales

⁷ Corresponde a una universidad privada fundada en la década del 50 en Guadalajara, posicionándose como la única universidad jesuita de la ciudad. Actualmente posee 33 carreras de pregrado, 18 maestrías, 3 especialidades y 4 doctorados.

Con el transcurso de los años esta institución ha ganado prestigio y reconocimiento en el área de investigación, así, por ejemplo, en 1996 obtiene el registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas por parte de CONACYT y en 2004 el Registro de Excelencia Académica que otorga la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ITESO, 2019). De igual forma, ha promovido trabajos de intervención prácticos para robustecer la formación de los alumnos como los Proyectos de Aplicación Profesional y diferentes alianzas con empresas (ITESO, 2019).

⁸ Para ver todos los puntos de la convocatoria revisar el sitio web del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)



<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-fondos-mixtos-contituidos/convocatorias-fondos-mixtos-constituidos-jalisco/convocatorias-cerradas-fondos-mixtos-constituidos-jalisco/2016-01-fomix-jalisco/125>

⁹ Aunque cada versión del modelo BRAC ha tenido sus variaciones, ya que hay casos donde se incluye personas con discapacidad, personas desplazadas por la violencia, indígenas, entre otros (Shledon, 2016)

¹⁰ que incluye la medición de diferentes indicadores como: porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, porcentaje de población de 15 años o más sin educación básica completa, porcentaje de población sin derechohabencia a los servicios de salud, porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años de edad, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda, porcentaje de

viviendas particulares habitadas sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin excusado con conexión de agua, porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra, porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento y porcentaje de viviendas particulares habitadas sin refrigerador

¹¹ Aun no se sabe si el trabajo que reportaron es formal o informal, porque aún se está recogiendo información

Referencias

BAMEX. (2019). *Jalisco contra el Hambre*.

Banerjee, A. (2015). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. Development economics Research article summary. *Science*, 348, 772-790. Obtenido de <http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/Science-2015-TUP.pdf>

Barba, C. (2007). *Claroscuros de la reforma social en México y América Latina*.

Briales, A. (2016). Emprendedores fracasados: individualización neoliberal en los discursos sobre el desempleo. *Revista de pensamiento y análisis* (20), 79-104.

Bröckling, U. (2015). *El self emprendedor. Sociología de una forma de subjetivación*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

CEPAL. (2015). *Panorama social de América Latina*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf

CONACYT. (2016). *FONDO MIXTO CONACYT-GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO*. Obtenido de <https://bit.ly/3mU2FcY>



- CONEVAL. (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Obtenido de <https://bit.ly/3o1nzZE>
- CEDE. (2016). *Proyecto Transformando mi futuro 3.0. Propuesta técnica y financiera 2016*. Centro de estudios sobre desarrollo económico, Facultad de economía. Universidad de los Andes, Colombia.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo. Serie colonialidad/modernidad/descolonialidad*. Caracas .
- Filgueira, F. (2006). *a antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia. Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*. Inter-American Institute for Social Development, American Development Bank.
- Ganga, P. (2003). Desigualdad y pobreza: América Latina y Europa desde 1950. *Política y Cultura*, 29-51. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/267/26702002.pdf>
- Habitat, O. (2016). *Informe municipal de San Pedro de Tlaquepaque* . Obtenido de https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/JAL_San_Pedro_Tlaquepaque.pdf
- Hashemi, S. M., & Montesquiou, A. (2016). *Caminos hacia la graduación: Aumentar los ingresos y la resiliencia de las personas que viven en la pobreza extrema*. CGAP. Obtenido de <https://bit.ly/3dr3XZX>
- Hora, K., & Nobre, M. (2017). *Atlas de las mujeres rurales de América Latina*. FAO, Santiago de Chile. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i7916s.pdf>
- IIEG. (2010). Índice de marginación por colonias de Jalisco, 2010.
- ITESO. (2017a). *Presentan la iniciativa de Ley Jalisco sin Hambre*. Obtenido de ITESO: https://www.iteso.mx/web/general/detalle?group_id=9285801
- León, V., & Maldonado, J. (2017). *¿Cuáles son los indicadores que estamos evaluando en la Plataforma?* Plataforma de Evaluación y Aprendizaje del Programa Graduación en América Latina . Obtenido de <https://bit.ly/316073v>
- Macías, J. M. (2015). Crítica de la noción de resiliencia en el campo de estudios de desastres. *revista geográfica venezolana*, 56(2), 309-325.
- Ortega, E., & Vecinday, L. (2010). *El proceso de individualización y la producción de conocimiento científico en condiciones de modernidad tardía*. IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Obtenido de <https://bit.ly/3jY04y0>
- Oudenhoven, N., & Wazir, R. (1999). *La replicación de los programas sociales: enfoques, estrategias y problemas conceptuales. Gestión de las Transformaciones*



Sociales. Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001119/111988so.pdf>

Pongratz, H. J., & Voß, G. (2003). From Employee to “Entreployee”: Towards a “Self-Entrepreneurial” Work Force. *Concepts and Transformation*, 239–254.

ProSociedad. (2019). *Reporte de sistematización de la experiencia en el Proyecto Piloto Modelo de Graduación*.

Rojas, C. (2011). *Más allá del ingreso: progreso y bienestar subjetivo. La medición del progreso y del bienestar propuestas desde América latina*.

SEDESOL. (2016). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016*. Obtenido de http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Jalisco_098.pdf

Sheldon, T. (2016b). *Preservación de la esencia, adaptación para el alcance: Preservación de la esencia, adaptación para el alcance: gran escala del Modelo Graduación Dos estudios de caso y análisis de síntesis*. Ford Foundation. Obtenido de <https://bit.ly/318G6sZ>

Yanes, P. (2016). Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias. Capítulo: Conclusiones. Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina. FIDA, Universidad de los Andes.



A Política de Assistência Social no contexto de elevação da pobreza e de desmonte de direitos no Brasil pós-golpe 2016.

Maria Ozanira da Silva e Silva²

Resumo

O artigo propõe-se a apresentar a Política de Assistência Social, política não contributiva, instituída pela Constituição Brasileira de 1988, enquanto política pública de seguridade social. É apresentado o processo de construção da Política, enquanto direito, e o processo de sua desconstrução no contexto de desmonte de direitos sociais a partir do golpe parlamentar- 2016 ocorrido no Brasil com o afastamento de uma presidente, eleita pelo voto direto. É abordado o contexto socioeconômico de 2000 a 2015 de declínio da pobreza e de adoção de programas sociais direcionados à população pobre. É também considerado o contexto socioeconômico pós- golpe 2016 de retorno da elevação da pobreza e de desmonte de programas sociais e de direitos sociais conquistados na luta histórica dos trabalhadores brasileiros. São ainda apontados os movimentos e ações de resistência à manutenção da Política de Assistência Social no Brasil. Foram utilizados como procedimentos metodológicos para desenvolvimento do presente estudo: levantamento bibliográfico, documental e dados secundários sobre a conjuntura brasileira e a realidade dessa Política no Brasil. Conclui-se que a Política de Assistência Social é objeto de desconstrução, marcada por disputa de dois projetos: um que se fundamenta numa proteção social universal e de direitos; outro cujo horizonte são programas pontuais, orientados por critérios do mérito, discriminação e ações pontuais, colocando em risco o maior sistema de proteção social não contributivo da América Latina.

Palavras chave

Política de Assistência Social; Pobreza; Desmonte de direitos; Golpe 2016; Brasil.

Introdução

A Política de Assistência Social, a Política de Saúde e a Previdência Social compõem a Seguridade Social instituída na Constituição Federal de 1988 no Brasil. Sua primeira regulamentação infra-institucional foi a Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), atualizada pela Lei n. 12.436, de 6 de julho de 2011. Esse referencial legal foi complementado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cuja versão atual foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2004. Com base na PNAS, em 2005, foi criado o Sistema Único de



Assistência Social (SUAS) que se orienta pelas Normas Operacionais, sendo a versão atual a NOB/SUAS (Conselho Nacional de Assistência Social, 2012).

Esses movimentos legais e normativos situam a Política de Assistência Social enquanto da Política Pública rumo à garantia de direitos.

O movimento de construção da PANS e do SUAS não é um processo linear, mas por um movimento dialético, de avanços, recuos, limites, possibilidades e contradições, (Couto, Yazbeck, Silva, & Raichelis, 2017). Nesse processo, a Assistência Social ampliou seu protagonismo, conquistou reconhecimento público, legitimando as demandas de seus usuários; procurando transformar medidas e ações assistenciais em direitos; atribuindo ao Estado a responsabilidade pela proteção social. Foi formulado um novo desenho institucional, referenciado na participação da população para implementação da Política, cujos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional são instâncias de participação responsáveis pela aprovação da Política de Assistência Social; pela proposta orçamentária para a área; pela normatização de ações e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social nas três esferas de governo. Esses conselhos ainda se responsabilizam pelas Conferências de Assistência Social, realizadas a cada dois anos, enquanto espaços de avaliação e de proposição para aperfeiçoamento da Política. Nesse espaço, foi na IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, que foi aprovada a PNAS em vigência pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) abrindo-se espaço para estruturação do SUAS enquanto Sistema responsável pela implementação da Política nos 5.570 municípios brasileiros.

Tem-se o SUAS composto por serviços, programas, projetos e benefícios, implementados diretamente ou por convênios com organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. Em 2018 tinha-se, no Brasil, um total de 8.360 CRAS; 2.664 CREAS e 226 Centros Pop (Ministério de Desenvolvimento Social, 2018). Os avanços na construção do SUAS vêm sofrendo profundo retrocesso desde 2016, quando se inicia amplo desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social, com destituição de direitos sociais conquistados pelos trabalhadores. Tem-se uma conjuntura marcada pelo conservadorismo, pelo aprofundamento do neoliberalismo, no qual a Política de Assistência Social, política não contributiva, é amplamente atingida, sendo nesse contexto os pobres criminalizados e



responsabilizados pela sua situação de pobreza e por possíveis desvios na implementação dos programas sociais a eles destinados.

O texto segue abordando a realidade brasileira de declínio da pobreza no período 2000-2015 e de incremento de programas sociais direcionados aos trabalhadores e população pobre, seguindo com análise e problematização do retorno da elevação da pobreza, de desmonte de programas sociais e de direitos sociais conquistados nas lutas sociais no contexto do golpe-2016 para prosseguir abordando o processo de construção e desconstrução da Política de Assistência Social enquanto política social não contributiva. Por fim, são apresentadas algumas reflexões a título de conclusão.

A realidade brasileira de desmonte de direitos Pós-Golpe 2016: O avanço da pobreza enquanto desafio para a Política de Assistência Social

A temática da pobreza tem sido objeto de preocupação constante no campo teórico-conceitual e de intervenção social, na busca de explicações sobre a emergência, persistência e sua recente ampliação globalizada, tendo em vista sua redução ou regulação, tida como necessária para permitir a manutenção do sistema de produção capitalista.

Verificou-se, no período do pós-guerra fria, que a humanidade atravessou uma crise econômica e social sem precedentes na sua história, com empobrecimento de setores da população mundial, situação essa agravada com o aumento significativo do desemprego. Esse processo desagregador se aprofundou nos anos 1980, quando os países que buscavam o caminho do desenvolvimento foram marcados fortemente pela crise da dívida e as reformas econômicas impostas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial. Vive-se uma *nova ordem mundial* sustentada pela pobreza humana e devastação do meio ambiente.

No Brasil, a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e pela concentração dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural e pela especulação imobiliária no meio urbano, cujas raízes, são encontradas na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira. O Mapa da Exclusão Social no Brasil³ (Pochmann, & Amorim, 2003) indicava no início do século XXI que 41,6% das cidades apresentavam os piores resultados no que se referia à exclusão social, sendo a grande maioria situada nas Regiões Norte e Nordeste. Dizem os autores “A ‘selva’ da exclusão mostra-se aí intensa e generalizada, com poucos ‘acampamentos’ de inclusão social, pontuando uma



realidade marcada pela pobreza e pela fome, que atinge famílias extensas, jovens, população pouco instruída e sem experiências assalariada formal.” (Pochmann, & Amorim, 2003, p. 25).

Ademais, como admite Sousa e outros autores, preconceitos de base territorial, religiosa, étnico-racial, geracional e de gênero, entre outros, acentuam a gravidade da destituição material e contribui para a segregação socioespacial da pobreza e para a configuração de uma sociedade profundamente desigual. (Sousa et al., 2014).

Tem-se uma realidade em que um grande contingente populacional nunca foi absorvido pelo mercado formal de trabalho, nem participou dos processos de sociabilidade previstos nos estatutos jurídicos reconhecidos nacionalmente, o que leva a dizer que, no Brasil, nunca se teve uma sociedade salarial e inspira Sposati a considerar que falar de inclusão no Brasil seria admitir “. . . perda virtual de uma condição nunca alcançada” (Sposati, 1999, p. 133).

Há que se reconhecer que alguma mudança positiva nessa condição histórica ocorreu na primeira década e até a metade da segunda década dos anos 2000, no Brasil. Segundo pesquisa de Barros et al. (2007), baseada no Índice de Gini, houve um declínio de 4.6% na pobreza e na desigualdade de 2001 (0.594) para 2005 (0.566). Nesse período, a renda anual dos brasileiros cresceu 0,9%, sendo que foi a população pobre a que mais se beneficiou com esse crescimento. O crescimento anual da renda dos 10% e dos 20% dos brasileiros mais ricos foi negativo (-0,3% e 0,1%, respectivamente), enquanto o crescimento anual da renda dos 10% da população mais pobre foi de 8% ao ano.

Na mesma direção, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2008) informou que a situação de pobreza e indigência foi reduzida em 1/3, declinando de 35,0% em 2003 para 24,1%, em 2007. Foi ainda mais significativa a diminuição do número de indigentes, entre 2003 e 2008, de 43,8% para 48,3%; sobre a desigualdade, estudo do IPEA (2009) informou que o Índice de Gini, entre janeiro a junho de 2009, caiu 4,1%, registrando 7,6% no período de março de 2002 a junho de 2009, enquanto estudo seguinte do IPEA (2010) disse ainda que, no Brasil, entre 1995 e 2008, a queda média anual da taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo per capita) foi -0,8% a. a., enquanto a taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ do salário mínimo per capita) foi de -2,1% a. a. Partindo dessa realidade, a PNAD (2009) considerou que, não só havia menos pobres, como os pobres eram menos pobres, alcançando avanços em vários indicadores de bem-estar.



Convém ressaltar ainda, segundo o IPEA (2010), que os determinantes da redução da pobreza e desigualdade social no Brasil foram representados pela *marcha estruturadora das políticas públicas* decorrente da Constituição de 1988; continuidade da estabilidade monetária, maior expansão econômica e ampliação das políticas públicas; elevação real do salário mínimo acima da inflação; ampliação do crédito popular e reformulação e ampliação dos programas de transferência de renda.

A realidade pontuada, de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, vem sofrendo forte inversão desde 2015 em decorrência da crise econômica, social e política recente, cujo marco foi o afastamento da presidenta Dilma Rousseff em decorrência do golpe institucional e parlamentar de 2016, com apoio do Judiciário e da Mídia. Adensa-se uma visão de mundo de caráter conservador, acerbando o neoliberalismo, com desmonte e desestruturação das políticas sociais direcionadas aos pobres e de direitos sociais conquistados pela sociedade organizada no seu processo de luta. Nesse cenário, as expressões recentes da questão social são expressas pelo aprofundamento da pobreza e da desigualdade social, com possível retorno do Brasil ao Mapa da Fome; com elevação do desemprego e forte elevação do trabalho informal, instável e mal remunerado.

Para ilustrar, entre 2016 e 2017, segundo dados disponíveis na Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2018) houve aumento da pobreza no Brasil. A materialidade dessa afirmativa pode ser constatada na redução das condições coletivas de existência no meio urbano e rural. Assim, seguindo a linha de pobreza sugerida pelo Banco Mundial, na SIS (IBGE, 2018) consta que

. . . a proporção de pessoas pobres no Brasil, que era de 25,7% em 2016, subiu para 26,5%, em 2017. Em números absolutos, esse contingente variou de 52,8 milhões para 54,8 milhões de pessoas, no período. Nessa mesma análise, a proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos que vivia com rendimentos de até US\$ 5,5 por dia passou de 42,9% para 43,4%.

Enquanto isso, o percentual de pessoas com renda inferior a R\$ 140 por mês, consideradas em situação de extrema pobreza, era de 6,6% da população em 2016 e, em 2017, subiu para 7,4%. Em números absolutos, houve aumento de 1.7 milhão de pobres em 2017, em relação aos 13.5 milhões de pessoas nessa situação em 2016.



Considerando o rendimento médio mensal domiciliar per capita, em 2017, o Nordeste e Norte registraram as menores médias: quase metade da população (49,9% e 48,1%, respectivamente) tinha rendimento médio mensal domiciliar per capita de até meio salário mínimo.

No que diz respeito ao trabalho, a SIS 2018, destacou a questão da informalidade que, em 2017, alcançou 37,3 milhões de pessoas (40,8% da população ocupada), um aumento de 1,2 milhão em relação a 2014.

Sobre os domicílios, a SIS 2018 apontou ainda que 13,0% da população no Brasil viviam em moradias que comportavam, pelo menos, uma das quatro inadequações analisadas pelo IBGE, sendo o mais comum o adensamento excessivo (domicílio com mais de três moradores por dormitório) que atingiu 12,2 milhões, ou 5,9% da população do país, em 2017. Outras inadequações encontradas foram a falta/carência de saneamento básico e o comprometimento excessivo da renda com o pagamento de aluguel.

Outra fonte, PNAD Contínua de março de 2018 apresentou dados que reafirmaram o declínio da situação econômico-social do país: a taxa de desocupação de 13,1% - cresceu de janeiro a março de 2018 1,3% em relação ao trimestre de outubro a dezembro e a população ocupada caiu 1,7%; os desocupados aumentaram de 12,3 milhões para 13,7 milhões, em relação ao trimestre anterior, crescimento de 11,2%; a taxa de desemprego subiu no mesmo período de 11,8% para 13,7%; o número de empregados com carteira assinada (32,9 milhões) caiu 1,2%, redução de 408 mil pessoas; e o número de empregados sem carteira assinada de 10,7 milhões de pessoas apresentou uma redução de 402 mil pessoas.

Dados mais recentes continuam indicando o agravamento da pobreza, da desigualdade, do desemprego e do subtrabalho, aprofundando a situação recente dimensionada pelos dados apresentados.

O exposto sugere, conforme Marx e Engels, que, no capitalismo, a desigualdade estrutural que caracteriza esse modo de produção, ao viabilizar a apropriação privada da riqueza, permite que a liberdade e a democracia materializadas em estatutos jurídicos, se tornem meras formalidades. (Marx, & Engels, 1997). Isto explicaria porque, apesar dos pactos internacionais estabelecidos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, passando pela



Declaração do Milênio, em 2001, com vistas a reduzir as desigualdades entre os povos, o fenômeno da pobreza continue a se reproduzir com reflexos perversos nas diferentes dimensões com forte interferência na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias.

O processo de construção e desconstrução da política de assistência social no Brasil enquanto política social não contributiva

Tomando por referência Castro (2016), são considerados dois ciclos no desenvolvimento do SUAS. O primeiro vai de sua criação, em 2005, a 2011, quando ocorreu a reformulação da LOAS, primeira regulamentação da PNAS no Brasil. O segundo ciclo vai de 2012 a 2016, considerando o período de consolidação do Sistema que é interrompido com o *golpe institucional* 2016 que destituiu a presidente Dilma Rousseff, presidente eleita pelo voto direto, sendo substituída pelo seu vice, Michel Temer, em maio de 2016.

No primeiro ciclo de desenvolvimento foram elaboradas categorias de referência e normas legais para orientar a Política de Assistência Social, enquanto política pública instituidora de direitos, com destaque às Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e a NOB de Recursos Humanos (NOB/RH). Foi ainda elaborada a tipificação para padronizar e orientar a implementação dos serviços em todo o território nacional. Para Castro (2016), o SUAS, criado em 2005, é produto de ação de vários sujeitos sociais: sociedade, academia, segmentos de profissionais, Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Assistência Social, com pactuação do governo federal com os Estados, Distrito Federal, municípios e a sociedade, sujeitos responsáveis pela formulação do marco legal e institucional da Política, em busca de legitimidade social, de avanço qualitativo e quantitativo, buscando superar o não direito que marcou a história da Assistência Social no Brasil. Sobre segundo ciclo de desenvolvimento da Política de Assistência Social (2011/2015), a autora destaca a consolidação do SUAS. Nesse período, identifica-se necessidade de ressignificação ou reedição de alguns conceitos, tais como: território, vulnerabilidade, família e usuário. Foram incluídos outros conceitos, com destaque a classes sociais, bem como a necessidade de realização de concursos públicos e qualificação e educação permanente dos profissionais. Nesse período também foi reconhecida a importância do planejamento, sendo instituídos os planos decenais, sendo também realizada a X Conferência Nacional da Assistência Social, em 2015, com o tema *O Suas que temos, o Suas que queremos*.



Nesse ciclo, o usuário entra em cena na Política de Assistência Social, verificando-se significativa participação desse sujeito nas Conferências de Assistência Social, ocorrendo a realização de Fóruns Estaduais e Municipais de Usuários em quase todos os municípios, expressando-se, principalmente, a força do movimento organizado da população em situação de rua. (Castro, 2016).

Esses períodos virtuosos de construção e desenvolvimento do SUAS são interrompidos em 2016 no contexto de profundas mudanças na conjuntura econômica e política do Brasil. O Sistema de Proteção Social, que avançava desde a Constituição Federal de 2008, passa por um processo de desconstrução com o desmonte de direitos sociais historicamente conquistados nas lutas sociais dos trabalhadores. A Secretaria Nacional de Assistência Social foi assumida por uma intelectual orgânica do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), abrindo espaço para o conservadorismo e para construção de um projeto de assistência social orientado pelo liberalismo radical, ortodoxo e conservador. O critério do mérito substitui o direito, com o aprofundamento da fiscalização, controle e culpabilização dos pobres, transformados de cidadão a devedor. Esse é o contexto onde se estabelece o confronto entre dois projetos de proteção social, orientados por diferentes concepções de pobreza e de proteção social. Tem-se um projeto conservador, meritocrático, descontextualizado, focalista e pontual, desconsiderando a determinação estrutural da pobreza. Outro projeto progressista, orientado pelo direito, pela concepção de pobreza enquanto produto de determinações estruturais. A hegemonia do projeto conservador termina por esvaziar a Assistência Social, enquanto política pública não contributiva e construtora de direito.

O confronto dos dois projetos, com a hegemonia de modelo de proteção social marcado por programas pontuais; pelo voluntarismo e fisiologismo político que alimentam o patrimonialismo e impõem postura residual nas ações do Estado (Silveira, 2017), permite inferir que o desmonte de direitos, das políticas sociais e, especificamente, do SUAS não pode ser explicado pela decantada crise fiscal, mas pela saída de pauta de políticas de enfrentamento da pobreza no Brasil, com a possibilidade de retorno do Brasil ao Mapa da Fome.

A materialização do projeto conservador e residual de governo do presidente Temer (2016/2018) vem sendo aprofundada ainda mais no governo de Jair Bolsonaro que assumiu a presidência do Brasil em janeiro de 2019, ocorrendo desativação de



programas sociais e drástica redução de recursos para financiamento das políticas sociais e, especificamente, do SUAS no orçamento de 2018 e 2019.

Especificamente sobre a proposta para o orçamento de 2018, dados disponíveis no site do Mais SUAS (2017) informaram que a proposta orçamentária do CNAS para o SUAS, resolução nº 12/2017, foi de 59 bilhões, enquanto o Ministério do Planejamento apresentou uma previsão de R\$ 900 milhões para o Fundo Nacional de Assistência Social de R\$ 78 milhões para toda a Assistência Social no país, incluindo serviços e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴, enquanto a proposta orçamentária do Ministério do Planejamento chegou a representar um corte de até 99% em alguns serviços. A redução nos serviços de proteção básica, desenvolvidos pelos CRAS foi de 99,96%, passando de dois bilhões para 800 milhões. Para o ACESSUAS, programa de acesso ao mundo do trabalho, foi proposta uma redução de 99%. Os serviços de proteção de média complexidade, desenvolvidos pelos CREAS para atendimento de populações de risco, tiveram uma previsão de corte de 99,9%. Para os serviços de atendimento institucional para crianças, foi previsto um corte de 99,8% e o orçamento do Bolsa Família sofreu uma redução de 29 bilhões para 26 milhões. Todavia, pelas pressões de conselhos e fóruns em defesa do SUAS, o governo recuou na segunda proposta enviada ao Legislativo, incluindo alguns recursos em relação à proposta do CNAS. Mesmo assim, foram significativas as perdas na nova versão da Proposta Orçamentária do Ministério do Planejamento, mantendo a proposta do orçamento de 2018 30% menor do que o proposto pelo CNAS. O BPC para pessoas idosas perdeu R\$ 410,00 milhões e o BPC para pessoas com deficiências perdeu R\$ 495 milhões; com R\$ 1.148 bilhões previstos para o Serviço de Proteção Social Básica, a redução ainda foi de 56% em relação ao indicado pelo CNAS e, com a previsão de R\$ 299 milhões para o Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade a perda foi de 44% (Menezes, 2017).

O processo de desfinanciamento da Política Social continuou, de modo que, para o orçamento/2019, para o MDS, foi previsto o valor de 60 bilhões, ou seja, 24 bilhões a menos que o de 2016.

Como temos um processo contraditório e não linear, a desconstrução da proteção social não vem ocorrendo sem resistências. Em defesa do SUAS, vêm se organizando e se articulando frentes e fóruns em todo território nacional, tais como a Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, propondo-se a contribuir para a resistência de



forma unificada em todo país aos ataques do governo Temer; o Fórum Nacional de Usuários do SUAS que também se propõe a fomentar a articulação política, o empoderamento, monitoramento, o controle social e representar o coletivo dos/as usuários/as nas instâncias de discussão, deliberação, pactuação, controle e gestão nacional do SUAS; o Fórum Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS, que se propõe a articular os trabalhadores do SUAS com os demais trabalhadores públicos e da iniciativa privada. Tem-se ainda o Blog Mais SUAS para brasileiros (Mais SUAS, 2017), espaço de divulgação da resistência contra o desmonte do SUAS e da Seguridade Social.

A reflexão desenvolvida expõe a busca de substituição de um Projeto de Proteção Social, referenciado na universalização de direito, por um projeto conservador de desmonte da Seguridade Social, expressão de uma opção política assentada no descaso com a realidade de pobreza crescente do País. Frente a essa realidade, tem-se a organização de sujeitos construtores históricos do SUAS, expressando poder, organização política e proposições que buscam a reversão do desmonte da proteção social no Brasil.

Conclusão

Foi exposto no presente texto um processo de 13 anos de implementação do SUAS, processo não linear, marcado por avanços em direção à construção do direito daqueles que necessitam de uma proteção não contributiva, da construção da Política Pública de Assistência Social, mas também marcado por recuos e contradições. Esse foi um processo iniciado com a instituição da LOAS em 1993, mas interrompido em 2016 com a instalação de um golpe parlamentar no Brasil, com apoio de instituições de justiça e da mídia. Esse foi um processo para possibilitar acesso a serviços por segmentos da população até então sujeitos excluídos e receptores de benesses e de ações assistencialistas. Trata-se da construção de um novo desenho institucional e operacional para a Política de Assistência Social, com inclusão da participação da população no processo de formulação e de implementação da Política. Como explicitado e problematizado, os avanços na proteção social no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, ocorreram até 2016, quando se iniciou um profundo retrocesso patrocinado por governos que optam pelo conservadorismo e regressão no campo social, com desmonte de direitos e ameaça da continuidade do SUAS, enquanto Sistema não Contributivo, direcionado para quem dele necessitar. Mais grave ainda, pelo controle dos usuários dos programas sociais, agravado com a criminalização dos pobres,



responsabilizados por sua situação de pobreza e por presumidos desvios apontados na implementação dos programas sociais.

Nessa conjuntura, a Política de Assistência Social é marcada por projetos antagônicos em confronto e O SUAS que temos e o SUAS que queremos, tema da X Conferência Nacional de Assistência Social de 2015, é submetido a um processo de desconstrução, por ação de um modelo de proteção social constituído por programas pontuais, voluntaristas e ultrafocalizados, sob a orientação de uma gestão direcionada para o controle, com mudanças profundas no critério de financiamento federal aos municípios. O critério da necessidade e do direito cede lugar ao critério do mérito, da discriminação e das ações pontuais, do voluntarismo e do fisiologismo. A manutenção e até a sobrevivência do SUAS, o maior sistema social não contributivo da América Latina, corre risco de regressão nos benefícios e serviços disponibilizados para mais de 30 milhões de famílias referenciadas nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), exatamente numa conjuntura de recessão e avanço da pobreza, quando mais se amplia a demanda por ações protetivas, de Seguridade Social pública.

O II Plano Decenal de Assistência Social, direcionado para o avanço de um Sistema marcado por exitosa construção, é tirado de pauta, mas não sem resistência expressa pela criação e atuação de frentes e de fóruns nacionais que articuladamente apresentam proposições e desenvolvem ações políticas para reverter o desmonte patrocinado pelo Golpe 2016.

Notas

¹ O presente estudo foi desenvolvido com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agências brasileiras de apoio à pesquisa, no âmbito dos editais: *Edital Universal CNPq n. 14/2011 e Edital FAPEMA n. 40/2014 Universal*. Trabalho a ser apresentado no XXXII Congresso Internacional ALAS Peru 2019, a realizar-se em Lima, Peru de 1 a 6 de dezembro de 2019.

² Doutora em Serviço Social; professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepp.ufma.br), da mesma Universidade, e pesquisadora, nível IA, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: maria.ozanira@gmail.com



³ A Exclusão social é uma síntese dos indicadores sociais relativos à pobreza, desigualdade, violência, analfabetismo e participação.

⁴ O BPC é um programa federal destinado a idosos a partir de 65 anos de idade e a pessoas com deficiências que as incapacite para trabalho, desde que vivam em famílias com renda per capita familiar de até um ¼ do salário mínimo vigente.

Referências

Barros, R. P. de et al. (2007). *A Queda Recente da Desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA. (Texto para Discussão, n. 1.258). Recuperado de www.ipea.gov.br

Ministério de Desenvolvimento Social. (2018). *Censo SUAS 2018 - Bases e Resultados*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social. Recuperado de <https://aplicacoes.mds.gov.br/vogilancia/index2.php>

Conselho Nacional de Assistência Social. (2012). *Norma Operacional Básica do SUAS*. Brasília, DF.

Couto, B. R., Yazbek, M. C., Silva, M. O. da S. e & Raichelis, R. (Orgs.). (2017). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento* (5a ed.). São Paulo: Cortez.

Castro, I. (2016). *Entrevista*. Entrevista concedida a Alba Maria Pinho de Carvalho.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2009)*. Rio de Janeiro.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Indicadores Sociais (SIS)*. Rio de Janeiro. Recuperado de <https://bit.ly/34kjho0>.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2008). *Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano*. Brasília, DF.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2009). *Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano Durante a Crise Internacional: primeiros resultados*. Brasília, DF.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). *Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas*. Brasília, DF.

Mais SUAS. (2017). *Orçamento SUAS 2018 do Governo Federal inviabiliza assistência social no país*. Brasília, DF. Recuperado de www.maissuas.org

Marx, K. & Engels, F. (1997). *Manifesto do Partido Comunista*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Menezes, F. (2017). Orçamento 2018, uma carta de intenções aos pobres do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Recuperado de <https://1.diplomatique.org.br/orcamento-2018-uma-carta-de-intencoes-aos-pobres-do-brasil>

Silveira, J. I. (2017, aet./dez.). Assistência social em risco: conservadorismo e luta por direitos. *Serviço Social & Sociedade*, 130.



Pochaman, M., & Amorim, R. (2003). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo, Cortez.

Sousa, S. de M. P. S. et al. (2014, jun.). Políticas relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil: resultados de pesquisa avaliativa. *Cadernos de Pesquisa*, 2(1). Recuperado de <http://www.gaepp.ufma.br/site>

Sposati, A. (1999). Exclusão social abaixo da linha do Equador. In Vêras, M. P. B., Sposati, A. & Kowarick, L. *O Debate com Serge Paugan: por uma Sociologia da Exclusão Social*. São Paulo: EDUC. 126-138.



A trajetória da matricialidade sociofamiliar na Política de Assistência Social brasileira.

Rafaella Musmanno Gonçalves

Resumo

O presente artigo pretende refletir sobre a trajetória da matricialidade sociofamiliar na política de Assistência Social no Brasil, intensificada a partir do processo de redemocratização e promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Discute-se os mecanismos de proteção social e suas estratégias, com o princípio a centralidade da família nas políticas sociais. A família, conceito da esfera privada, tornou-se um dos principais mecanismos de estratégia de sobrevivência e proteção, principalmente para as famílias pobres. Fato que ocorreu principalmente após a ampliação do ideário neoliberal nos anos 1990 (sobretudo na América Latina), possibilitando um compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a família para promoção do bem-estar. A matricialidade sociofamiliar foi criada como estratégia para assegurar as necessidades de um determinado grupo. Entretanto, quando a família não recebe suporte do Estado, e necessita criar sozinha caminhos para o afastamento da vulnerabilidade e exclusão social, tal centralidade na família torna-se automaticamente uma confirmação da desigualdade social. Será abordada a concepção do familismo na própria estrutura das políticas sociais, e como este pode levar à desigualdade social e culpabilização das famílias e seus membros. A metodologia utilizada constitui-se na pesquisa qualitativa, através do método de revisão bibliográfica. Bem como a análise documental de dados sobre os principais programas sociais da Assistência Social do Brasil, voltados para a família, com o objetivo de analisar as consequências desse processo: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Palavras chave

Matricialidade Sociofamiliar; Assistência Social; Família; Familismo; Estado.

Introdução

O estudo da família vem ganhando várias facetas, principalmente em relação à posição da mulher na família, os diversos arranjos familiares, novas formulações de políticas públicas sociais, a centralidade da família na proteção social, a **redução de gastos com a seguridade social, aumento do desemprego, e outras situações**, que transformam



o interior das relações sociais, e conseqüentemente as famílias, o que torna a pesquisa sobre o tema cada vez mais dinâmica e sua necessidade de se atualizar é constante.

Na modernidade, as mudanças no processo de modo de produção capitalista, o reconhecimento da entrada efetiva das mulheres no mercado de trabalho, novos papéis sociais, arranjos e rearranjos familiares, possibilidades sociais efervescendo, a luta das por melhores condições de vida, trabalho e direitos iguais, novas demandas sociais como o envelhecimento, a gravidez precoce, a redução do número de filhos e outras situações, promoveram a visibilidade da desigualdade no cenário global e impactaram diretamente nas estruturas familiares, demandando novas estratégias para proteção, criando novas políticas públicas, incluindo a família.

O sistema de proteção social que vigorou no Brasil por quase todo o século XX, incorporou um conjunto de medidas estatais que demonstravam maior preocupação com regulação da proteção social, que uma vez iniciada, foi ampliada em diferentes categorias da sociedade, que cada vez mais se agrupavam por interesses comuns, principalmente no que se diz respeito aos profissionais (Santos, 1998).

Após um longo retrocesso durante a ditadura civil militar no Brasil, a redemocratização nos anos 1980, propiciou um intenso processo de luta política por direitos sociais, onde a sociedade civil se articulou em prol da cidadania. As esferas das políticas sociais obtiveram mudanças significativas através do processo de democratização, possibilitando um novo arranjo (Avritzer, 2016).

Os mecanismos de proteção social e familiar tomaram como princípio central a matricialidade sociofamiliar nas políticas sociais (anos 1990), o que possibilitou a publicização os espaços de sobrevivência das sociedades, principalmente em relação aos pobres. Em outras palavras, a família, que é um conceito da esfera privada, tornou-se um dos principais mecanismos de estratégia de sobrevivência e proteção:

No Brasil, segundo Pereira (2006) “a instituição familiar sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social”. Para ela “os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros”. (Carloto; Castilho, p. 15, 2010). A matricialidade sociofamiliar¹ é uma estratégia da proteção social que se justifica pelo fato das políticas de proteção à família terem maior competência em intervir no cotidiano da vida das pessoas, e de sua sobre-



vivência. Tais políticas, ao reconhecerem a importância do papel das mulheres no âmbito familiar, produzem uma contradição ao centralizar suas ações na mesma, pois evidenciam os papéis sociais patriarcais e machistas. O presente trabalho pretende refletir sobre o papel da centralidade da família para a assistência social como política social, compreendendo-a como estratégia para garantia de proteção social, a partir das demandas da população. A partir da metodologia utilizada com a pesquisa qualitativa, através do método de revisão bibliográfica, este texto debate sobre a importância da família nas políticas de transferência de renda brasileiras estão cada vez mais em destaque. A importância deste trabalho se dá justamente pelo fato de reconhecer a contraditoriedade da centralidade da família nas políticas públicas, e como elas se inserem. Bem como compreender que a família, seus membros e essencialmente as mulheres, necessitam de proteção do Estado, ao mesmo passo que são parte fundante da estratégia governamental para garantir direitos e cidadania dos indivíduos que a compõem.

A política de assistência social

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Capítulo II do Título VIII “da Ordem Social”, assumiu a concepção de “proteção social estatal, pública e universal” (Sposati, 2018) adotada sob a fundamentação da Seguridade Social. A Seguridade Social brasileira foi dividida em 3 políticas sociais, chamadas de Tripé da Seguridade Social, sendo elas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social: “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (Brasil, 1988).

A Assistência Social, enfim foi reconhecida como política social de responsabilidade estatal. E como parte integrante da Seguridade Social no Brasil, possibilitou a criação de legislações responsáveis pela incorporação de direitos sociais, novos equipamentos, e aproximação entre ações públicas e demandas históricas por proteção social (Santos, 2017): “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil, 1988).

A Assistência Social percorreu um longo caminho para se descolar de ações caritativas, clientelistas e de iniciativas privadas fincadas no primeiro damismo², para se transformar em política de responsabilidade estatal. Apresentou mais dificuldades do que a Saúde



e a Previdência Social para se configurar como Política Social, pois sempre fora atravessada pela religiosidade, e ainda possui resquícios “morais” que, por vezes, contrapõe com a laicidade do Estado (Sposati, 2018).

Sobre o reconhecimento lento da assistência social como política de seguridade social:

A afirmação tardia da assistência social como política de seguridade social no Brasil (...) fez com que ela fosse reflexo das dificuldades dos governos em assumir sua responsabilidade na materialização da assistência como política social que garante direitos fundamentais (Boschetti, 2006; Tavares, 2008). (Santos, 2017, p. 389)

A Assistência Social encontra-se num conflito de interesses, no qual o arcaico predomina, dando espaço para o Estado tradicionalmente transferir sua responsabilidade e condução para entidades privadas, filantrópicas, o que dificulta a característica pública da política, dever do estado em prover o bem-estar social e uma política democrática de direito. A partir dos anos 1990, a adoção de políticas neoliberais, a novidade no campo da proteção social foi à introdução da parceria entre Estado, mercado e sociedade, a fragmentação de responsabilidades foi intensificada (Carloto; Castilho, 2010).

Além da Constituição Federal de 1988, foi a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), da Política Nacional de Assistência Social – PNAS³ (2004) e da Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS⁴ (2005), que a assistência social se tornou um dispositivo legal do campo do direito, enquanto política social, elegendo a família para a centralidade das ações.

A construção da PNAS e da NOB/SUAS foi traçada a partir de um movimento da sociedade que criou possibilidades para o avanço na consolidação de instrumentos que a ampliassem como “política pública que pode ser reclamável por todos aqueles a quem ela se destina” (Couto et al, 2012). A herança na área da assistência social, já discutida, evidencia o papel do Estado e entidades privadas na constituição do SUAS (2005), pois historicamente nota-se uma das grandes contradições do sistema:

(...) a construção de uma política pública, que exige um papel expandido do Estado nas três esferas, e a concretização da política sob uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais realizados pelas entidades de assistência social, em muitos casos, sem a necessária transparência, gestão democrática, compromisso com o interesse público, que a esfera pública requer. (Couto et al, p.103, 2012)



Foi a partir de 2004, com a PNAS, que houve uma reestruturação pública da assistência social, ocupando um espaço institucional próprio. A PNAS (2004), foi responsável por caracterizar os eixos estruturantes do SUAS (2005): matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização. Foram criadas assim, novas estruturas para a relação entre Estado e sociedade civil, sobre o financiamento, controle social, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação da política.

A PNAS (2004) entende a família como “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (Brasil, p.41, 2004). Já a NOB/SUAS (2005) normatizou como operacionalidade a matricialidade sociofamiliar como diretrizes do modelo protetivo da política de assistência social, para além de uma unidade econômica: “como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero” (NOB/SUAS, p.90, 2005).

Matricialidade sóciofamiliar

Como já exposto, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma conotação universalista nas políticas sociais. O ideário, neoliberal trouxe certo conflito com os direitos ampliados na Constituição Federal de 1988, as políticas sociais não foram expandidas, bem como não foram retraídas. De um lado o crescimento de programas de combate à pobreza, voltados às famílias com crianças; e do outro, programas específicos para pessoas em situação de vulnerabilidade (idosos, crianças, pessoas com deficiência), incluindo a família como público estratégico, no intuito de atender suas demandas e superar a fragmentação no atendimento (Teixeira, 2009).

As incertezas do cenário econômico e político brasileiro, somado as influências externas brasileiro reduziram as atividades e investimentos das políticas sociais enxugadas nos anos 1990, justificados pelo ajuste econômico e a contenção de gastos públicos. A seguridade social não foi reduzida, mas também não seguiu estritamente a ampliação prevista na CF de 1988.

Sobre a família, Gama ressalta que:

Profundamente imersa nos processos sociais e econômicos, (a família) apresenta intensa sensibilidade às mudanças socioeconômicas, jurídico-políticas e culturais variando amplamente mediante sua inserção de classe, seu ciclo de vida, sua localização geográfica e etc. (Gama, p. 45/46, 2012)



Nos anos 2000, algumas iniciativas no Distrito Federal e São Paulo, passaram a implementar um auxílio mensal para famílias extremamente pobres, o valor era dado de acordo com a quantidade de descendentes, e algumas condicionalidades deveriam ser cumpridas para os beneficiados. Tais projetos seriam base para a construção de um dos programas de transferência de renda mais bem avaliados do mundo, chamando atenção pela articulação das políticas de assistência social, saúde e educação.

A PNAS (2004) apresentou como estratégias operacional a matricialidade sociofamiliar no SUAS (2005), onde a centralidade da proteção está na família. Consta no documento que, as fragilidades e contradições das famílias brasileiras, através da exclusão socio-cultural, faz-se importante a centralidade nas ações da política de assistência social. Reforça de forma emblemática que a família tem “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (Brasil, p. 42, 2004).

A PNAS declarou, nesta perspectiva, que a centralidade da família é uma estratégia de superação da focalização, e a partir da base em indicadores das necessidades familiares. Tal estratégia possibilitaria o desenvolvimento de uma política universalista, sobre a metodologia da transferência de renda, criando mecanismo para que essa família suporte a árdua tarefa cotidiana de cuidado dos seus membros. Cria-se então um subsídio estatal para que a família, agora que quase toda a responsabilidade, consiga garantir direitos, e não ao contrário.

Com a ampliação na política de assistência social, a PNAS (2004) destinou as ações em dois tipos, conforme definido no Art. 6º- A da Lei Nº 8.742/1993, com alterações introduzidas pela Lei Nº 12.435/2011: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica é implementada nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, equipamentos públicos responsáveis por oferecer atendimento em território delimitado, tem como objetivo prevenir situações de risco, através do fortalecimento de vínculos, se destina a população em situação de vulnerabilidade, pobreza, falta de renda e acesso precário aos serviços públicos (Brasil, 2004).

A Proteção Social Especial – CREAS, por sua vez, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos já tenham sido violados ou amea-



çados (BRASIL, 2004). Dentre as violações de direitos, incluem-se violência física, psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar. A proteção social especial é executada nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (Santos, 2017).

Sobre o compromisso dos CRAS e CREAS perante as relações social e a realidade dos indivíduos, Couto et al (2012) comentam:

Os CRAS (e também os CREAS) detêm a possibilidade de captar a realidade social, construir respostas e promover a articulação em rede de serviços e benefícios, conforme suas atribuições e populações que a eles se referenciam. Articulam prestações e acessos e podem funcionar como força indutora da expressão de demandas. (Couto et al, p. 110, 2012)

Os CRAS, como equipamentos da PNAS/SUAS que oferecem proteção social básica, são orientados pelos princípios da territorialização⁵ e da centralidade da família (matricialidade sociofamiliar) para o desenvolvimento de serviços nas condições. A matricialidade sociofamiliar neste âmbito, é cultivada como estratégia para alterar o sistema de intervenção, possibilitando a aproximação os núcleos familiares (Couto et al, 2012).

O benefício de prestação continuada e o programa bolsa família

A política de assistência social inclui programas e benefícios de caráter não contributivos (independentemente de contribuição à seguridade social), acessíveis à população em situação de vulnerabilidade, garantindo uma rede de serviços socioassistenciais. No presente trabalho, serão analisados o Programa Bolsa Família – PBF o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, e o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Tais iniciativas são consideradas pilares da política de assistência social no sistema de proteção brasileiro. Em 2017⁶ só o PBF beneficiou 13,8 milhões famílias em todo o território nacional, já o BPC auxiliou 4,4 milhões de beneficiários (MDS, 2017).

O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF foi lançado em 2004, como, com o objetivo de garantir a convivência familiar e comunitária dos membros da família, definindo: “como diretriz a família como unidade de atenção, valorizando as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004, Portaria n°78)” (Teixeira, p.59, 2009). Tal concepção foi reafirmada pela PNAS (2004), que define a centralidade da família nas suas diretrizes.



Em 2009, passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, permanecendo a sigla PAIF.

O PAIF usa o conceito de família como o núcleo básico de afetividade, e como referência do desenvolvimento e reconhecimento do sujeito como cidadão, bem como é uma unidade que o Estado deve proteger, a partir da proteção social e respeitar seus arranjos sociais heterogêneos (Teixeira, 2009). Atendem beneficiários dos programas de transferência de renda e benefícios da Assistência Social, assim como pessoas idosas, crianças e pessoas com deficiências que vivem em situação de risco.

O Programa Bolsa Família, programa de transferência direta de renda criado em 2003, com condicionalidades que se dirigem a famílias pobres, é o principal programa da proteção social básica oferecido nos CRAS. Tem o objetivo de garantir o direito básico à alimentação, educação e saúde dos membros da família, desenvolvido para auxiliar os adultos do grupo familiar que possuem baixa renda.

Sua estratégia é proteger a família e seus membros a enfrentar a miséria e vulnerabilidade social, entretanto, também possibilita a ampliação da responsabilidade da família, em principalmente as mulheres, pois o repasse monetário é deferido prioritariamente às mulheres:

Todavia, o Estado realiza essa ação controladora, através de medidas protetivas. O benefício é destinado à família, mas condicionado às obrigações desta com os filhos no tocante à escola e à saúde, e deve ser entregue, preferencialmente, às mulheres, ficando explícita a preocupação governamental em minorar a pobreza, mas também de reforçar as responsabilidades familiares, particularmente das mulheres. (Teixeira, p. 77, 2010)

A característica principal do PBF é foco no núcleo familiar como um todo, e não nos membros individualmente, superando a abordagem de fragmentação. Outra característica do programa, é reconhecer e reforçar o papel da mulher na família, pois esta é preferencialmente a responsável legal para receber o benefício. Uma terceira especificidade, é o direito de escolha que a família tem em usar o benefício como achar necessário (UNESCO, 2009), pois o programa não obriga por lei que os beneficiários comprem os gastos.



O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de responsabilidade da assistência social, mais precisamente da LOAS (1993), que garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso a partir dos 65. Os beneficiários devem comprovar que possuem meios de sustentar, e nem sua família. Para se obter o benefício, a renda mensal bruta familiar per capita deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.

Algumas análises retratadas na pesquisa do IPEA (2017) demonstram que o BPC cria impactos diretos sobre os índices de pobreza, pois o benefício é capaz de retirar as famílias dessa condição. Todavia, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 287/2016, da Reforma da Previdência, ainda em trâmite, declara uma reorganização na oferta e acesso do benefício. Duas propostas são as principais: aumentar a idade mínima de acesso dos idosos para 70 anos; e desvincular o valor do benefício ao salário mínimo. No primeiro caso, o aumento de idade mínima implicaria mais 5 anos de espera para o acesso do beneficiário, o que traria consequências negativas na sua qualidade de vida. Outra mudança implicaria significativamente na diminuição do benefício, pois ele deixaria ter um piso, que atualmente é o salário mínimo (R\$ 998,00 em 2019). O estudo identifica que, caso as medidas sejam aprovadas, há uma grande possibilidade da redução de cobertura e ampliação da vulnerabilidade dos beneficiados.

O BPC garante um salário mínimo para a sobrevivência do beneficiário e sua família, esta renda supre o salário que não pode ser obtido através do trabalho, devido as especificidades dos indivíduos (pessoas com deficiência ou idosos). Este benefício se torna assim, diferente dos outros programas, pois é o único que substitui por completo a renda. Comparando com o PBF, por exemplo, que consiste apenas no complemento da renda familiar.

Ambos os programas possuem aspectos conflitantes no interior de suas ações. A centralidade das famílias como estratégia para o alcance do benefício traz em si um reconhecimento das vulnerabilidades que se sobrepõem histórica e socialmente. Em contrapartida pode “indicar que uma progressiva focalização vem interpelando o processo de consolidação da assistência social como campo específico de ofertas e garantias vinculadas doutrinariamente à universalidade e à equidade” (Jaccoud, p. 43, 2017).

Á título de exemplo, os indicadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA divulgados em 2018 através do estudo ‘Desigualdade no Brasil de 2016 a 2017: um Exercício de Decomposição e Análise de Mercado de Trabalho de Pouca Mudança (O



que é uma boa notícia)’, mostraram que entre anos de 2016 e 2017, a proteção social foi fundamental para que a desigualdade no país não aumentasse, evitando os efeitos negativos da crise no mercado de trabalho.

A participação do salário na renda total da população caiu de 75,3% em 2016 para 74,5% em 2017. Mas os rendimentos dos programas de proteção social – previdência, PBF, BPC – cresceram de 21,1% para 21,8% no mesmo período.

Sobre as famílias estudadas, a pesquisa revela que seus membros são aposentados, beneficiários de algum programa e/ou desempregados, pois a renda total da família não sofre perdas drásticas com a crise do mercado de trabalho. Este fato se torna evidência, e está relacionado com ao compartilhamento de responsabilidade do Estado e da família, isto é, da transferência de renda do Estado (PBF e BPC são responsáveis por 20% da renda da família) em conjunto com renda familiar através do trabalho.

Familismo na Assistência Social

Destaca-se o conceito de Familismo ou Familiarização como processo que se dá a “oferta de bem-estar social ou de atendimento de necessidades sociais que tem ampla participação das famílias, ao passo que o papel dos Estados é diminuído” (Espingandersen, 1991, apud Santos, p.389, 2017).

O familismo está presente em pequenos detalhes nas políticas de proteção social no Brasil. Seu conceito não gira mais em torno da completa ausência do Estado em garantir bem-social ao indivíduo, colocando a família a cargo desta responsabilidade. O familismo foi se aperfeiçoado ao longo das décadas, e as práticas tradicionais reforçaram o papel da família, atualmente suas formulações são outras: é condição de existência das políticas sociais contemporâneas no capitalismo, presente nos avanços e retrocessos das políticas sociais e da assistência social.

Segundo Santos (2017), o processo de amadurecimento da política de assistência social como direito só foi possível porque a responsabilidade de proteção social foi compartilhada legalmente entre Estado e família, no qual as vulnerabilidades e necessidades são superadas pela atuação destas duas instituições. Isto é, a estratégia que tornou possível a ampliação da política social também pode limitar sua cobertura e objetivo de garantia de direitos caso a família se torne a única responsável que cuidar do bem-estar dos seus membros, sem o auxílio do Estado quando necessitado. Um exemplo é a PEC



nº 287/2016, que pretende reduzir a garantia de acesso do BPC e reduzir o benefício, já relatado.

Houve uma grande dificuldade da sociedade civil, das classes políticas, gestores em identificar a assistência social como política pública e responsabilidade do Estado, visto que, por séculos, a assistência social foi limitada ao âmbito caritativo, o que provocou um amplo debate para sua ampliação da carta constituinte.

Santos (2017) rememora que não houve no debate da Constituinte, uma subcomissão específica para a discussão da assistência social, pode indicar uma característica singular do Brasil: a responsabilidade de proteção social é historicamente compartilhada entre o Estado e as famílias, ainda que não legalmente. A tradição conservadora, a do papel privado e práticas de caridade e filantropia, como já relatada, também dificultaram o Estado a reconhecer a assistência social como política social.

Sem contar com as especificidades, o caso brasileiro não é o único, nos países europeus e latino-americanos a proteção social também está diretamente relacionada com este compartilhamento de responsabilidade, onde o Estado só interfere na vida privada quando a família não conseguiu garantir por si só os direitos, Ou seja, “suas funções de proteção, apoio, tutela, assistência e cuidados dos indivíduos” (Santos, p. 392, 2017).

As crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência, têm estreita relação com a instituição familiar, isto é, o Estado sempre destinou as famílias a responsabilidade primária de proteção social aos indivíduos. As discussões sobre os direitos das crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência sofreram influência da temática de família, legalizadas nos artigos 227 e 229 da CF de 1988 (no qual carimba de maneira enfática a soberania da família sobre a sociedade e o Estado em relação a proteção).

Quando um membro da família demanda cuidados e atenção, como no caso de pessoas com deficiência, pacientes psiquiátricos, idosos e crianças, não encontram representatividade e espaço na agenda política, a família conseqüentemente passa a ter total incumbência da responsabilidade de proteger o indivíduo.

Ações voltadas para a proteção social da família/núcleo familiar, não significam o mesmo que familismo: “Não são todas as práticas que protegem as demandas familiares e que livram os indivíduos das privações materiais e sociais, por meio de proteções amplas às famílias que resultarão em familismo na proteção social” (Santos, p. 394,



2017). Esta diferenciação se dá pelo motivo de que: não só os indivíduos separadamente têm demandas, mas também famílias inteiras, com as mesmas demandas; o que não pode ocorrer é a responsabilização dessas famílias e desobrigação estatal. Obviamente, existe um papel da família no cuidado dos indivíduos; mas o foco está em assimilar que as políticas sociais não podem reforçar a desigualdade social. Felizmente, como analisado anteriormente, a proteção social continua sendo fundamental para o recuo da desigualdade, isto é, a responsabilidade do Estado ainda de suma importância para a manutenção do bem-estar social, sobretudo das famílias.

Reflexões finais

A centralidade na família como estratégia na política de assistência social pode ser adequada em certas configurações, pois representa uma unidade de referência que pode ser articulada como eixo de intervenção das políticas públicas para o enfrentamento de vulnerabilidades, principalmente da pobreza. Entretanto, a matricialidade sociofamiliar possui conflitos em seu interior, e tem seu papel turvo que representa problemáticas, podendo levar à desigualdade social.

O papel da família neste contexto não é concreto e ainda é pouco analisado, fazendo do presente trabalho um tema ainda em construção. Impulsionada pelo compartilhamento de responsabilidade entre os três setores (sociedade civil, mercado e Estado), a família acabou se tornando protagonista para a garantia de necessidades dos indivíduos e proteção social.

Já matricialidade sociofamiliar foi criada com o intuito estratégico para assegurar as necessidades de um determinado grupo. Entretanto, quando o grupo familiar não recebe suporte dos outros setores, e cabe a este criar sozinho os caminhos para se retirar da vulnerabilidade e da exclusão social, tal centralidade na família torna-se automaticamente uma confirmação da desigualdade social.

Refletir sobre família e políticas sociais, é potencializar a participação da população na criação das mesmas e contribuir para a construção de um pensamento político crítico brasileiro que perceba os diferentes processos e sujeitos na sociedade de forma ampla, que participam da construção de ações políticas governamentais e não-governamentais.

Como provado, através das evidências contidas na pesquisa do IPEA, a proteção social e o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a família (principalmente



via transferência de renda) é fundamental para o rompimento da desigualdade social. É necessário trazer para o debate a responsabilidade do Estado para com os indivíduos, e a não restrição dos programas e benefícios da política de assistência social.

Enxergar as famílias como imprescindíveis para a proteção social é reforçar seu papel de provedora do cuidado dos membros. Elas não são meramente fontes de estratégia, demandam proteção social e cuidados, são contraditórias, conflituosas e desiguais em seu interior “como qualquer outra instituição da vida social” (Mesquita e Freitas, p.210, 2013). Ao mesmo tempo que algumas políticas e serviços pretendem socializar os custos sociais com as famílias, ao passo que diminuem a dependência dos seus membros, e particularmente das mulheres, algumas políticas podem reforçar a responsabilização e culpabilização das famílias – de forma intencional ou por descuido.

Romper com o estigma de proteção apenas de incapazes da assistência social, se tornou um desafio e retardou a sua expansão. As estratégias da política de assistência social deveriam contribuir para a desfamiliarização das políticas, bem como promover uma articulação da assistência com as outras políticas da seguridade social, encampada pelas responsabilidades públicas e estatais.

Ressalta-se aqui a importância de novos modelos de políticas sociais e a construção de novas estratégias para o enfrentamento do familismo: a desfamiliarização. Isto é, a não culpabilização, que a família carrega historicamente, principalmente as famílias pobres da responsabilidade quase que integral de garantir o bem-estar para os seus membros. A família é parte integrante e fundamental para a sociedade, para o Estado e para as relações sociais e garantia de cidadania e equidade, e por isso deve ser tratada com a devida importância e atenção.

Notas

¹ “Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (Brasil, p.33, 2004).

² O modelo mais tradicional de materialização da assistência social, vinculado ao patrimonialismo, papel delegado às primeiras damas (mulheres e esposas) a representação da vida privada dos governantes no atendimento à população “carente”. Não é distante, que até hoje essa inserção é realizada, sendo comum a profissionalização destas, justificando a permanência do vínculo. (Couto et al, 2012).

³ Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS fica responsável pela PNAS a partir de 2004.



⁴ “Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade.” (Brasil, p. 39, 2004).

⁵ O princípio da territorialização na assistência social significa o reconhecimento da presença de vários fatores sociais e econômicos, que levam a vulnerabilidade, risco pessoal e social, foi responsável por orientar a proteção social a partir do território (Brasil, 2004), foi primordial para a sua operacionalização nos municípios.

⁶ Dados mais atualizados do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS.

Referências bibliográficas

Avritzer, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016 (Introdução).

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal. 1988.

Brasil. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial da União. Brasília, 8 dez. 1993.

Brasil. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 2011.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2004.

Carloto, C. M.; Castilho, C. de F. V. O familismo na política de Assistência Social: um reforço à desigualdade de gênero?. Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina. 2010.

Couto, B.R et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

Gama, Andréa de Sousa. O conflito entre trabalho e responsabilidades familiares no Brasil: reflexões sobre os direitos do trabalho e a política de educação infantil. 2012. 228 f. Tese (Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Autoras: Jaccoud, Luciana; Mesquita, Ana Cleusa; Paiva, Andrea Barreto de. O Benefício de Prestação Continuada na Reforma Da Previdência: Contribuições para o Debate. Brasília. 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Autor: SOARES, Sergei. Desigualdade no Brasil de 2016 a 2017: Um Exercício de Decomposição e Análise de Mercado de Trabalho de Pouca Mudança (O que é uma boa notícia). Brasília. 2018.



Jaccoud, Luciana; Bichir, Renata; Mesquita, Ana Cleusa. O SUAS na Proteção Social Brasileira: Transformações recentes e perspectivas. Novos estudos CEBRAP: São Paulo. V36.02. 2017.

Mesquita, Adriana de Andrade; Freitas, Rita de Cássia Santos. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. Revista O Social em Questão, n. 30, 2013.

Ministério de Desenvolvimento Social. Relatórios de Informações Sociais em: aplica-coes.mds.gov.br Acesso em 07 de janeiro de 2019.

Santos, Wanderley G. Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

Santos, Wenderson. R. dos. O circuito familista na Política de Assistência Social. Porto Alegre: Textos & Contextos, v. 16, n. 2, p. 388 - 402, ago./dez. 2017.

Sposati, Aldaiza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. Ciência saúde coletiva [online]. vol.23, n.7. 2018.

Teixeira. Solange. M. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. IN: Revista. Política Pública: São Luís, v. 13, n. 2. 2009.

Teixeira. Solange. M. Políticas públicas para a família: o desafio da superação do desenvolvimento em serviços de apoio à família. IN: Ser Social: Brasília. v. 12, n. 27. 2010.

UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009.



O estado brasileiro e o combate Ao trabalho análogo ao de escravo.

Luiz Augusto Silva Ventura do Nascimento¹

Resumo

Em busca de maior aplicabilidade às vivenciadas violações da dignidade humana, o artigo 149 do Código Penal brasileiro – crime de reduzir alguém à condição análoga à de escravo - foi alterado com o advento da Lei n.º 10.803-2003. Ação estatal em cumprimento do Acordo de Solução Amistosa firmado entre entidades da sociedade civil organizada que denunciaram, em 1994, a exploração do trabalho análogo ao de escravo à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Desse modo, o crime passou a ser configurado nos casos de submissão ao trabalho forçado, à jornada exaustiva, a condições degradantes de trabalho ou ocorrência de restrições à locomoção, por coação física, moral ou psicológica, em razão de dívida, fraudulenta ou imposta contratualmente ao trabalhador pelo empregador ou preposto. Na contemporaneidade, os trabalhadores escravizados são afetados pela vulnerabilidade econômica e social, reflexo da extrema pobreza em contexto de grande desigualdade social. O presente trabalho é uma reflexão sobre a atuação do Estado brasileiro na erradicação do trabalho análogo ao de escravo. Seus objetivos são identificar e avaliar as principais medidas adotadas pelo governo federal para a verificação dos avanços, estagnações e retrocessos obtidos nesse processo. Empenha-se em responder como atua o Estado para coibir tal prática ilegal. A pesquisa é de caráter qualitativo. A revisão bibliográfica com coleta de dados fornecidos pelo governo federal e apresentados em documentos é o procedimento metodológico adotado. Certamente, para a construção de uma sociedade democrática reconhecedora da dignidade da pessoa humana do seu direito de fluir a plena cidadania, existe um longo percurso a ser cumprido.

Palavras chave

Estado; Trabalho em condição análoga à de escravo; Ações estatais; Programas sociais e pobreza.

Introdução

O trabalho análogo ao de escravo se caracteriza, *lato sensu*, como conduta criminal violadora da dignidade humana nas relações laborais. Os dados mundiais publicados em 2018 colocaram o Brasil na 20ª posição de exploração de trabalhadores em condição análoga à de escravo. Em 2017, foram 369 mil indivíduos escravizados nessa condição, o que representava 2 a cada 1.000 habitantes (Global Slavery Index, 2018).



Pode-se dizer que, no Brasil, desde a década de 1960, alguns representantes da sociedade civil têm-se organizado para pôr fim às práticas escravagistas. Essa luta obteve algum resultado na década de 1980, sobretudo, depois da Carta Constitucional de 1988, por facultar a representantes de certos setores da sociedade civil organizada² participar não apenas em alguns espaços públicos como também na construção da agenda de prevenção – projeto político combate e erradicação do trabalho análogo aos de escravo no Brasil: planos nacionais para erradicação do trabalho escravo – em 2003 e 2008 com a finalidade de solucionar o problema social.

A ordem social brasileira é, desde sua constituição histórica, marcada por desigualdades – assimetrias – sistemáticas e relativamente estáveis em virtude de “manifestações não apenas de diferenças individuais, mas [também] diferenças coletivas e duráveis [...] [no que concerne à] distribuição e acesso a recursos, poder, oportunidades e possibilidade de realizações” (Thompson, 1999, p. 367). Condições econômicas e políticas desequilibradas, mas de caráter social permanente.

Situação que, ao longo dos acontecimentos históricos brasileiros, impossibilitou a implementação de ações compromissadas com o combate efetivo à miséria, pobreza e vulnerabilidade social e, menos ainda, com a criação de mecanismos de redistribuição patrimonial e de renda para a geração de processos criadores de condições que dessem oportunidades pessoais e sociais aos excluídos e, ao mesmo tempo, proporcionassem melhoria econômica para determinados segmentos da sociedade, sendo eficiente para livrá-los do trabalho análogo ao de escravo.

Essa interpretação, permite compreender como se formam as contingências de trabalhadores suscetíveis à situação de escravização contemporânea e perceber a relação de poder nos embates e tensões político-jurídicas entre, de um lado, atores sociais que defendem os interesses políticos e econômicos dos ruralistas e, de outro, aqueles que se organizam para a defesa dos direitos humanos dos rurícolas.

Nesse processo, é absolutamente necessária a elaboração de conhecimento sociológico cujo objeto é o estudo qualitativo de medidas tomadas pelo Estado brasileiro, para combater ao trabalho análogo ao de escravo. O objetivo resume-se em sistematizar e avaliar tais medidas com a finalidade de precisar avanços, estagnações ou até retrocessos (Dagnino, 2002) na atuação do Estado brasileiro para garantir a dignidade dos trabalhadores com repressão do ilícito penal da escravidão contemporânea. Investigar a



(im)possibilidade de construção de uma sociedade democrática e de exercício da cidadania.

A pesquisa social fundamenta-se tanto em autores que englobam um corpo epistemológico acerca do trabalho análogo ao de escravo, quanto na teoria da *confluência perversa*, proposta por Evelina Dagnino, para aferir as (des)continuidades processuais da administração pública brasileira no combate à escravidão contemporânea, mediante a consideração da participação de determinados segmentos da sociedade civil.

Trata-se de pesquisa bibliográfica a ser realizada em livros, artigos científicos e dados do governo federal e de organizações que investigam a questão do trabalho análogo ao de escravo no Brasil e em dados extraídos de documentos.

Teoria da confluência perversa

A perspectiva sociológica política da *teoria da confluência perversa* oportuniza, entre outras análises, a compreensão do processo de construção da democracia brasileira a partir da relação entre poder – âmbito político, competência e atuação do poder do Estado – e cultura – aspectos culturais (ações do cotidiano) que conferem, constantemente, sentido e orientação à vida social.

Há, seguramente, uma *confluência perversa* como resultado da *crise do discurso* sobre as noções de cidadania e participação utilizadas pelas organizações não-governamentais ativas e propositivas na sociedade civil. Coexistem, obviamente, dois projetos políticos nacionais antagônicos caracterizados, um, pela ampliação dos espaços de participação cidadã que ocorreu graças à resistência ao regime militar ditatorial (1964-1985), democratizante, por consequência, e inspirado na defesa dos direitos humanos e na sua ampliação, por ser construção dos próprios atores sociais, e outro, por estreitos vínculos com os enunciados neoliberais, o que levou à resignificação da atuação de segmentos da sociedade civil e sua participação, agora configurada como “solidária”, “voluntária” ou “de responsabilidade social” de cunho muito mais representativo (Dagnino, 2004).

Então, o projeto político democrático participativo que vinha sendo construído, entre as décadas de 1970 e 1990, na sociedade civil brasileira, assumiu perspectivas neoliberais, desvendando a heterogeneidade, isto é, os aspectos positivos e os negativos do Estado e da sociedade civil.



De qualquer forma, convém destacar que as políticas neoliberais além de serem um projeto político e econômico de dominação, constituem-se, também, como uma concepção de mundo que orienta as ações dos indivíduos e alcança a subjetividade das pessoas e a identidade dos movimentos sociais, ressignificando as noções de participação e cidadania, uma disputa pela prática legítima (Dagnino, 2004).

Conseqüentemente, há polarização do mercado de trabalho, configurada também como alteração nos padrões de produção responsável pelo crescimento do trabalho em condições precárias, sendo uma das formas do trabalho em condição análoga à de escravo.

Trabalho análogo ao de escravo

A definição do *trabalho análogo ao de escravo* se norteia por conteúdos transdisciplinares, na medida em que sociólogos, antropólogos, politólogos e juristas, por meio de suas atividades contínuas, ampliam seu corpo de conhecimento teórico com a finalidade de estudar o fenômeno social da escravidão contemporânea.

Ao estudar a realidade brasileira, José de Souza Martins averiguou que, na prática, o trabalho análogo ao de escravo, aquele realizado tanto por trabalhadores rurais quanto por urbanos, é uma “variação extrema do trabalho assalariado em condições de superexploração” (Martins, 1994, p. 1), mecanismo utilizado, na sociedade brasileira, para aumentar o processo de acumulação de capital (Martins, 2001).³

Além de José de Souza Martins, que é um dos primeiros e grande referencial bibliográfico na questão do trabalho análogo ao de escravo, no Brasil, devem-se mencionar, também, os estudos teóricos de Ricardo Rezende Figueira, que não só discorre a respeito do exercício do direito de propriedade sobre o trabalhador, mas também sistematizou aspectos essenciais do trabalho análogo ao de escravo contemporâneo: restrição ao seu caráter humano de trabalhador, perda da sua autonomia, distanciamento do local de origem e dependência de uma rede de arregimentação (Figueira, 2004, 2012).⁴

Sob essa perspectiva, pode-se dizer que a concepção sociológica de trabalho análogo ao de escravo é definida como afronta à dignidade humana e ofensa aos direitos humanos em suas variadas nuances, por envolver práticas coercitivas de controle da produção laboral sem qualquer preocupação ou garantia da dignidade do trabalhador, constituindo-se em violentas inversões da própria relação humana do trabalho, uma vez que o indivíduo deixa de ser sujeito para se tornar como que objeto de outrem, uma verdadeira aniquilação da sua subjetividade.



Para constatar a interação do conteúdo com a área jurídica do conhecimento, basta citar a definição legal brasileira do crime de *redução à condição análoga à de escravo* caracterizada como assujeitamento do trabalhador ao trabalho forçado, à jornada exaustiva, a condições degradantes de trabalho ou à restrição do direito de locomoção imposta pelo uso da força ou por causa de dívida fraudulenta:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência⁵ (Código Penal, 2017, p. 60).

Para compreender o tipo penal brasileiro, é mister definir três conceitos fundamentais: trabalho forçado, jornada exaustiva e condições degradantes.

“[...] todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade” foi definido como trabalho forçado ou obrigatório pela OIT, em 1930, na Convenção n.º 29 de 1930 (Decreto n.º 41.721, 1957).

A Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo vinculada ao Ministério Público do Trabalho deu duas orientações sobre jornada de trabalho exaustiva e condição degradante. A orientação n.º 03, da jornada exaustiva, refere-se a conjunturas em que há prejuízos para a saúde física ou mental do trabalhador e agressão à sua dignidade, decorrentes da sujeição na qual vive e que, por qualquer razão, torna irrelevante a sua vontade; e a n.º 04, das condições degradantes de trabalho a qual se refere à noção ampla de violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores como, por exemplo, direito à higiene, à saúde, à segurança, à moradia, ao repouso, à alimentação ou o relacionado à personalidade (Ministério Público do Trabalho, 2012, p. 5).

Portanto, pelo viés jurídico, entende-se como trabalho em condições análogas à de escravo:

“[...] o exercício do trabalho humano em que há restrição, em qualquer forma, à liberdade do trabalhador, e/ou quando não são respeitados os direitos mínimos para o resguardo da dignidade do trabalhador”. É a negação dos direitos básicos, que caracterizam o ser humano (Brito Filho como citado em Melo, 2006, p. 42). A construção conceitual do trabalho análogo ao de escravo inclui as agressões



à dignidade que convertem o ser humano em objeto. Maria Celina Bodin de Moraes afirma “[...] será desumano, em outras palavras, contrário à dignidade da pessoa humana, tudo aquilo que puder reduzir a pessoa (o sujeito de direitos) à condição de objeto” (Moraes, 2003, p. 85).⁶

De todo modo, cumpre afirmar que é amplo o referencial teórico acerca da temática do trabalho em condição análoga à de escravo. Neste artigo foram apresentados, tão somente, alguns conceitos fundamentais para dar entendimento do problema sociológico delimitado e conseguir, ao longo do trabalho, explicar, de fato, como atua o Estado brasileiro no que tange à erradicação das formas contemporâneas de escravidão.

Atuação do estado um longo percurso a seguir

Como resultado de pressões de entidades organizadas da sociedade civil de defesa dos direitos humanos dos trabalhadores, pode-se citar, como marco inicial de desempenho do Estado brasileiro na coordenação, implementação e repressão à exploração do trabalho equiparado ao de escravo, a instituição do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), com as Portarias n^{os} 549 e 550, ambas de 14 de junho de 1995 a elas seguiu o Decreto n^o 1.538, de 27 de junho de 1995, com o qual se criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), que passou a ter um comando centralizado e sigiloso na apuração de denúncias com padronização de procedimentos (II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2008).

Contudo, o reconhecimento público, por parte do governo federal, de que existiam trabalhadores explorados em condições violadoras da dignidade da pessoa humana em relações de trabalho, ocorreu no prefácio do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com o Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, lançado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o qual, referindo-se à atuação do GERTRAF, determinou ao então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)⁷ que combatesse sem trégua o trabalho forçado (Programa Nacional de Direitos Humanos, 1996): termo também utilizado, na época, para se referir ao trabalho análogo ao de escravo (Vannuchi, 2011).

Não há dúvida de que tinha ocorrido, anteriormente, em resposta às pressões de organismos da sociedade civil, um aperfeiçoamento da legislação penal com a aprovação da Lei n.º 9.777, de 29 de dezembro 1993, mediante alterações nos artigos 132, 203 e 207 do Código Penal brasileiro⁸ que passaram a incriminar o processo executório de escravização, do que resultou a diminuição, em suas várias etapas, da impunidade dos



intermediários, aliciadores administradores e prepostos. A nova redação incrimina as condutas que expõem a vida ou a saúde das pessoas a perigo direto e iminente; o descumprimento do direito assegurado pela legislação trabalhista mediante fraude ou violência; e o aliciamento de trabalhadores e sua transferência, mediante fraude, de uma para outra localidade do território nacional (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Como o foco central do estudo sociológico proposto são as ações do governo federal para prevenir, combater e erradicar o trabalho análogo ao de escravo na sociedade brasileira, é importante assinalar que um instrumento administrativo expressivo contra o trabalho análogo ao de escravo são os grupos especiais de fiscalização móvel, o principal mecanismo de combate por sua capacidade de identificar os exploradores e libertar os cativos. Nos vinte anos de atuação – de 1995 a 2014 – foram libertados pelo referido grupo 46.478 trabalhadores em condição análoga à de escravo.

Sem embargo, os últimos dados oficiais da Secretaria de Inspeção do Trabalho registram retrocesso da política pública de combate à escravização da mão de obra laboral implementada desde 1995; o número de trabalhadores libertados, que já vinha sofrendo redução, despencou, significativamente, a partir de 2014. Se em 2007, conseguiu-se atingir o cume de 5.999 libertos, número que foi decrescendo, sensivelmente: 2.758, em 2013; 1.674, em 2014; 1.111, em 2015; 855, em 2016; e 386, em 2017.

Vale dizer que até 2016 o governo federal, por meio do extinto Ministério do Trabalho e Emprego, divulgou cifras e outros dados sobre tais operações. Nos últimos anos, tem sido, extremamente, difícil o acesso às informações oficiais e, quando se têm, elas são isoladas ou parciais, bem diferente do que ocorria anteriormente, numa falta de transparência contrária ao princípio administrativo da publicidade e ao direito de acesso à informação.

Uma nova tentativa positiva para promover debates sobre os mecanismos de prevenção do trabalho análogo ao de escravo, com o fito de colocar o problema na agenda política e analisar mecanismos eficazes de prevenção e combate à violência no campo, ao trabalho escravo e ao trabalho infantil, foi a instauração da Comissão Especial no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH),⁹ do Ministério da Justiça, com a Resolução n.º 5, de 28 de janeiro de 2002 (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).



Convém dizer que representantes do poder público¹⁰ e da sociedade civil integraram a Comissão Especial do CDDPH,¹¹ criada por Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 2002 (Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2003), sob a presidência de Nilmário Miranda. Os representantes da sociedade civil foram: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Carla Cassara; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e Pecuária do Brasil – Guilherme Pedro Neto e Rodolfo Tavares; CPT – Henri Burin des Roziers e Xavier Jean Marie Plassat; Universidade de São Paulo – José de Souza Martins; Movimento Nacional dos Direitos Humanos – Oscar Gattica; OIT - Patrícia Audi; Centro pela Justiça e o Direito Internacional – Patrícia Galvão Ferreira; Associação dos Juízes Federais do Brasil - Paulo Sérgio Domingues; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos - Ricardo Rezende Figueira; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Roberto de Figueiredo Caldas e Robinson Neves Filho.

Esse colegiado foi o responsável pela construção do primeiro Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE), com 76 medidas¹² de combate às práticas ilícitas de sujeição do trabalhador à condição análoga à de escravo, lançado em 11 de março de 2003 (Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2003) pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), dando continuidade à política de Estado de defesa dos direitos humanos. Posteriormente, depois de reflexões com representantes da sociedade civil, em 10 de setembro de 2008, o governo federal lançou o segundo PNETE, com 66 metas (II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2008).

Decidiu-se, no processo político, indicar como proposta o I PNETE e designar os responsáveis pela sua execução: entidades governamentais e não-governamentais. Seus seis eixos de atuação resumem-se em: ações gerais, melhoria da estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel, melhoria da estrutura administrativa da ação policial, melhoria da estrutura administrativa do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho e, ainda, ações específicas de promoção da cidadania e combate à impunidade, de conscientização, capacitação e sensibilização, além das alterações legislativas. O cumprimento efetivo do I PNETE foi uma das medidas de prevenção sugeridas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no acordo de solução amistosa do Caso José Pereira, em 2003 (Shahinian, 2010).

Em setembro 1989, José Pereira trabalhava em uma fazenda no Estado do Pará, com outras pessoas, sem pagamento e em condições ilegais e desumanas. Quando ele e



um colega, conhecido como *Paraná*, tentaram fugir, eles foram atacados. O amigo foi assassinado e ele, após, fingir-se de morto, acabou com lesões provocadas por disparo de arma de fogo no rosto e nas mãos. Na época, as autoridades competentes não deram a devida atenção aos fatos, o que ensejou denúncia na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Camargo, 2006).

Em agosto de 2003, foi criada a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), órgão colegiado constituído por mais de 20 entidades, integrado por representantes do governo, trabalhadores, empregadores e pela sociedade e vinculado à antiga Secretaria Especial Dos Direitos Humanos (SEDH/PR). Essa Comissão assumiu a função primordial de combate ao trabalho escravo, monitorando o cumprimento das propostas do I PNETE, consubstanciando a política pública para o enfrentamento do problema, como também avaliando a proposição de estudos e pesquisas sobre as “formas de trabalho escravo contemporâneo”, no Brasil (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Graças a mobilizações sociais, são criadas, a partir de 2006, as comissões estaduais para erradicação do trabalho escravo (COETRAE), com a mesma finalidade da Comissão Nacional, e para discussão dos problemas locais e fixação de propostas e metas, por meio do lançamento de planos estaduais para erradicação do trabalho escravo.

Em 11 de dezembro de 2003, com o advento da Lei n.º 10.803, chega-se a um conceito mais preciso sobre as condutas caracterizadoras do crime, que consiste em reduzir alguém à condição análoga à de escravo, conforme disposto no artigo 149 do Código Penal brasileiro, que estava praticamente em desuso por se prestar a diversas interpretações, o que demonstra que não existia um conceito jurídico que expressasse a realidade social brasileira em suas especificidades em relação ao trabalho análogo ao de escravo (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Após a nova redação legal, a definição normativa ficou bem mais precisa. Configura-se conduta criminosa quando o ser humano é submetido ao trabalho forçado, à jornada exaustiva, a condições degradantes de trabalho ou quando ocorre restrição à locomoção por causa de dívida para com empregador ou preposto. A modalidade servidão por dívida pressupõe coação física, psicológica e moral, para que o trabalhador permaneça cativo até a liquidação de débitos que contraiu por meios, ou imposições contratuais, fraudulentos.



Esse conceito legal representa avanço na legislação brasileira, posto que não apenas contempla a Convenção nº 105 da OIT, complementar à de nº 29, sobre a abolição do trabalho forçado, mas também serve de referência legal a outras nações. Afinal, traz maior efetividade a repressão do trabalho análogo ao de escravo no Brasil.

Contrariamente, depois da atuação efetiva do grupo de fiscalização móvel, constatam-se diversas tentativas legislativas, por intermédio de projetos de lei, para o esvaziamento do conceito legal do crime de submeter alguém à condição análoga à de escravo, sob o argumento de que, assim, se confere “segurança jurídica: maior precisão do termo”. Na prática, essa ação acaba por restringir as condutas ilícitas impedindo, consequentemente, a atribuição da autoria ou responsabilidade pela infração penal.

Nesse processo específico, para exemplificar, cabe citar o Projeto de Lei n.º 2.464 de 2015 proposto pelo ex-deputado federal e agropecuarista Dilceu Sperafico (PP/PR) que, equivocadamente, justifica a subtração das expressões “condições degradantes de trabalho” e “jornada exaustiva” por “falta de respaldo legal”, por “ferirem a ordem constitucional-penal estabelecida” e por “não serem utilizadas na conceituação de trabalho escravo em outros países”. Contrariamente, como exposto no item anterior, existem documentos internacionais que definem as condutas. Esse Projeto está apensado ao Projeto de Lei n.º 3.842 de 2012 apresentado pelo então presidente da Frente Parlamentar Agropecuária, ex-deputado Moreira Mendes (PSD-RO). Na proposta, o conceito de condição análoga à de escravo, ou trabalho forçado ou obrigatório, compreenderá “o trabalho ou o serviço exigido de uma pessoa sob ameaça, coação ou violência, com restrição de locomoção e para o qual essa pessoa não se tenha oferecido espontaneamente”.

Assim, o Projeto propõe redução do conceito legal preconizado no artigo 149 do Código Penal brasileiro, ao retirar as expressões “jornada exaustiva”, “condições degradantes de trabalho” e “preposto” (empregado ou gato) e incluir a necessidade de ameaça, coação e violência para a caracterização do trabalho escravo (Projeto de Lei n.º 3.842, 2012). O mesmo se deu com o Projeto de Lei n.º 97 de 2015 proposto pelo deputado Alceu Moreira (MDB/RS) e, depois, retirado de tramitação pelo autor.

No Senado Federal é, igualmente, possível encontrar tentativa de recuo como a definição do Projeto de Lei, n.º 432 de 2013, de autoria do ex-senador Romero Jucá (MDB/RR), que centraliza a configuração do trabalho escravo no direito à liberdade, entendendo-se por trabalho análogo ao de escravo somente aquele em que há ofensa à liberdade de locomoção do trabalhador (Melo, 2015).



Nesses termos, inexistente consenso em relação à política nacional de combate ao trabalho análogo ao de escravo, de defesa da garantia, do direito e da segurança dos trabalhadores. Se aprovada qualquer uma das propostas, inviabilizar-se-á a atuação do Poder Judiciário nos processos de desapropriação por exploração de trabalho em condição análoga à de escravo em razão das restrições conceituais existentes para a caracterização do ilícito.

Uma medida que não pode ser caracterizada como ponto efetivo de aperfeiçoamento das ações para a erradicação das formas contemporâneas de escravidão foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 232 de 1995 e, posteriormente, debatida no Senado, como PEC n.º 438 de 2001,¹³ conhecida como PEC do Trabalho Escravo, que previa a expropriação de terras de proprietários que reconhecidamente utilizem mão de obra escrava (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Não obstante todos os esforços de entidades da sociedade civil para a sua aprovação na íntegra, a PEC enfrentou fortes resistências na Câmara dos Deputados desde 2004. Depois de muitas campanhas televisivas em seu favor, a PEC foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 22 de maio de 2012, e novamente pelo Senado Federal, em 27 de maio de 2014. Portanto, as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional n.º 81, de 5 de junho de 2014 que prevê nova redação do artigo 243 da Constituição Federal:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei (Constituição da República Federativa do Brasil, 2019, p. 180, grifo nosso)

Sem qualquer desmerecimento dos atores políticos envolvidos no processo de mobilização para pelo menos inserir na agenda pública a questão, o que tem toda relevância política, não é possível, ainda, considerar um progresso ou uma vitória, porque, com manobra política da bancada ruralista, forte no Congresso Nacional, houve a inclusão da expressão “na forma da lei”, o que a condiciona à regulamentação em uma outra lei



específica infraconstitucional, tornando-a inaplicável até regulamentação por outra legislação destinada à questão.

Como estratégia de combate foi editada, em 17 de novembro de 2003, a Portaria n.º 1.234 do Ministério do Trabalho, responsável pela criação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, conhecido como *Lista Suja*. É importante destacar que há recomendação aos agentes financeiros para se absterem de conceder financiamentos ou qualquer outro tipo de assistência com recursos públicos, para pessoas físicas e jurídicas que integrem a mencionada relação. Aliás, não cabe ao dinheiro público financiar empreendimentos que reduzem trabalhadores à condição equiparada à de escravo. Todavia, destaque-se que o verbo empregado no documento é “recomendar” ao invés de “determinar” (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012). Essa Portaria foi reeditada com base na Portaria do Ministério do Trabalho n.º 540, de 05 de dezembro de 2004, posteriormente revogada pela Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011, da então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e do antigo Ministério do Trabalho.

Tais Portarias são instrumentos administrativos que têm a função de fixar regras sobre a inclusão e exclusão cadastrais. Trata-se de registro público dos empregadores cujos autos de infração já tinham sido submetidos à decisão definitiva e não estejam mais sujeitos aos recursos na esfera administrativa, o que justifica a imposição de comportamento ético e de responsabilidade social na forma de atuação no mercado. A exclusão ocorre depois de sanadas as irregularidades verificadas pela inspeção do trabalho e atendidos os requisitos previstos na Portaria, ao longo de dois anos contados da inclusão cadastral (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

No entanto, em 31 de dezembro de 2014, a lista foi retirada de publicação, isto é, do sítio eletrônico do antigo Ministério do Trabalho, sob a alegação de que a Portaria viola os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório por não incluir procedimentos e instâncias passíveis de serem acionados pelos advogados de um empregador acusado por trabalho escravo, por força da liminar proferida, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.209 do distrito federal, pelo ministro e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) Ricardo Lewandowski.

Desse modo, fica evidente que as boas condições financeiras dos empregadores somadas à utilização dos pedidos de liminares são usadas como estratégia para manipular o



Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, impedindo-se sua atualização semestral e divulgação.

Como tentativa de manter a publicação da lista, em 31 de março de 2015, foi assinada, pelos ex-ministros, Manoel Dias, do Ministério do Trabalho, e Ideli Salvatti, da então SDH/PR, a Portaria Interministerial nº 2¹⁴ para aprimorar o procedimento de divulgação dos infratores com respaldo na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e nos acordos internacionais de que o Brasil é signatário, como a Convenção nº 105¹⁵ da OIT, a Convenção Sobre a Escravatura de Genebra e a Convenção Americana de Direitos Humanos.¹⁶

Posteriormente, como ainda estava suspensa a divulgação do Cadastro, por meio da Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016, foi revogada a portaria anterior e apresentada a alternativa de firmar termo de ajuste de conduta ou acordo judicial, bem como reparação de danos. Pela edição da nova Portaria, a ação direta de inconstitucionalidade nº 5.209, que discutia a Portaria Interministerial nº 2 (anterior), ficou prejudicada pela perda do objeto sendo, conseqüentemente, cassada, pela ministra ex-presidente do STF Cármen Lúcia, a liminar que vedava a publicação. Entretanto, o Estado não a estava disponibilizando no sítio eletrônico do extinto Ministério do Trabalho.

Desde dezembro de 2016, o Ministério Público do Trabalho (MPT), por meio da ação civil pública nº 0001704-55.2016, vinha pleiteando a publicação e divulgação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Nesse tempo, no governo Michel Temer (ago. 2016-2018) e sob o comando do ex-ministro do trabalho Ronaldo Nogueira, a divulgação cadastral dos infratores foi determinada, judicialmente. O MPT, na referida ação, obteve êxito com a decisão liminar do juízo da 11ª Vara Trabalhista de Brasília, que, mais tarde, foi objeto de recurso ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT) do Distrito Federal cuja decisão manteve a obrigação de publicação. Inconformado, o governo federal recorreu ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), onde obteve uma decisão favorável, depois cassada pelo ministro Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira que determinou a divulgação.

A disputa política e judicial empreendida pelo governo federal denota não somente uma mudança política vertiginosa na atuação do Estado, até então construída por ele mesmo e por segmentos da sociedade civil, o que representa encolhimento dos espaços participativos para erradicação do trabalho escravo no Brasil, mas também descaso pelas



situações de violação dos direitos humanos, esquecendo-se do interesse coletivo para privilegiar o segmento social composto por ruralistas infratores.

Isso também é notório graças à publicação da Portaria do Ministério do Trabalho n.º 1.129, de 13 de outubro de 2017, que caminhou na contramão das políticas até então implementadas no Brasil na medida em que por meio de ato administrativo, tentou, novamente, esvaziar o conceito de trabalho escravo e desqualificar cerca de 90% dos casos de infrações acompanhados pelo Ministério Público do Trabalho, criando impedimentos à atuação dos fiscais do trabalho, os quais perdiam sua autonomia ao se lhes porem entraves na instauração do processo administrativo (Nascimento, 2017). É apropriado dizer que a ministra Rosa Weber suspendeu a decisão ministerial, em sede de liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 489, a ser, ainda, votada pelo plenário do STF.

Não se pode dizer que um “espectro” ronda a política brasileira contra o trabalho análogo ao de escravo: o cenário vivenciado na atualidade é de desmantelamento dos alicerces democráticos. Em 30 de julho de 2019, o atual presidente da república defendeu a necessidade de precisar a diferença entre trabalho análogo ao de escravo e trabalho escravo como, se fosse possível tal distinção. Ambos sintagmas significam a mesma coisa e a tentativa de distingui-los nada mais é do que a defesa de grave violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores brasileiros.

Considerações finais

Em conformidade com o que ensina José de Souza Martins, ainda que se conceba, equivocadamente, a redução do trabalhador à condição análoga à de escravo como distúrbio incompatível com o processo de acumulação capitalista, algo condenado ao desaparecimento, dentro da lógica capitalista, por ser considerado irracional e contraditório, a realidade demonstra que se trata de exploração laboral para acumular capital; refere-se, também, à transgressão dos direitos humanos dos trabalhadores e, sobretudo, de inobservância do fundamento estatal de respeito à dignidade humana, sustentáculo do Estado democrático de direito.

Neste estudo foi possível identificar 12 medidas estatais de grande repercussão, positiva ou negativa, para a efetividade de uma política de combate ao trabalho análogo ao de escravo: a) sanção da Lei n.º 9.777, de 29 de dezembro 1993, com alterações nos artigos 132, 203 e 207 do Código Penal brasileiro; b) criação do grupo de fiscalização móvel



(1995); c) formação da Comissão Especial no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2002); d) edição dos dois planos nacionais para erradicação do trabalho escravo (2003 e 2008); e) criação da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) (2003); f) implementação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (2003); g) sanção da Lei n.º 10.803, 11 de dezembro de 2003, com alteração do artigo 149 do Código Penal brasileiro; h) proposições de projeto de lei na Câmara dos Deputados (n.º 3.842 de 2012, n.º 2.464 de 2015 e n.º 97 de 2015) e no Senado Federal (n.º 432 de 2013); i) promulgação da Emenda Constitucional n.º 81, de 5 de junho de 2014; j) decisões judiciais que liminarmente suspenderam a divulgação do Cadastro de Empregadores infratores (2014-2017); k) publicação da Portaria do Ministério do Trabalho n.º 1.129 (2017); e l) deferimento de liminar que suspendeu as determinações da Portaria ministerial n.º 1.129 (2017).

Com base no conteúdo de tais ações, há que se dizer que, desde a década de 1990, o Estado brasileiro vinha construindo uma política nacional de defesa dos direitos humanos, na qual se empenhou decididamente até 2014. Obviamente, nesses anos, ocorreram, também, disputas e tensões políticas travadas, principalmente nas esferas legislativa e judiciária. Conquanto, nos embates, se tenha levado, na maioria das vezes, ao reconhecimento das garantias e dos direitos dos explorados e subjugados, em 2017, o espaço de enfrentamento se expande para o âmbito do Poder Executivo com a Portaria do Ministério do Trabalho n.º 1.129 que tenta pôr fim aos avanços conquistados.

Nota-se, com base nessas ações, que o Brasil figurava como incipiente na construção de uma agenda política voltada para a erradicação do trabalho análogo ao de escravo ou trabalho escravo – em razão da carência de medidas que pudessem afetar o cerne do problema (miséria, pobreza, concentração de renda e riquezas) – a partir de 2017, os padrões construídos são combatidos por discursos inconsistentes e antidemocráticos, desconsiderando-se o direito de parte da população brasileira.

Com a diminuição dos espaços políticos e participativos, entidades defensoras dos interesses do contingente de trabalhadores escravizados empenhadas na construção da ordem jurídica brasileira, têm constatado forte retrocesso nas conquistas dos cidadãos em razão da perda de direitos na estrutura legal como também da participação: perda dos poucos vínculos políticos construídos com o Estado para participação política.



Além do mais, cabe registrar que se têm enfrentado dificuldades de acesso à informação, a dados anuais sobre o número de operações e trabalhadores libertados, os quais, se antes eram veiculados pelo antigo Ministério do Trabalho, hoje não são amplamente disponibilizados à sociedade, o que evidencia a falta de transparência.

Por fim, é explícito que a disputa gira em torno do conceito de trabalho análogo ao de escravo, noção construída e definida, social e politicamente, pelos sujeitos escravizados que, ao serem libertados, relatam como são arregimentados e submetidos inapelavelmente a essa forma de trabalho, pelos agentes políticos, que formulam a definição legal, e pelas políticas públicas voltadas à erradicação das formas contemporâneas de escravidão.

Notas

¹ Professor no ensino superior. Doutorando em Sociologia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) E-mail: Lsventura1@hotmail.com

² Dados extraídos do Relatório da *Walk Free Foundation* publicado em 19 de julho de 2018.

³ Na década de 1960 havia forte atuação das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica.

⁴ Somente a título exemplificativo, podem-se citar a Comissão Pastoral da Terra (CPT), *Anti-Slavery International*, *Catholic Relief Services (CRS)*, *Institute for Human Rights and Business* e *Human Rights Education Associates*.

⁵ “[...] acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc., e de questões como gênero, raça, etnia, etc [...] o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo [...]. [Nota de rodapé 7] O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos” (Dagnino, 2004, p. 153).

⁶ “A compreensão da persistência e mesmo da ressurgência de formas servis de trabalho ou do trabalho forçado na sociedade contemporânea pede, há muito, uma explicação teórica [...] os autores se perdem em considerações sobre a escravidão na Antiguidade até nós, suprimindo da História a sua historicidade e suas singularidades, divagando sobre uma concepção genérica e abstrata de escravidão. Ou se enredam nas dificuldades próprias de quem concebe o capitalismo como um modelo puro, em que ‘perturbações’ como essa só podem ser resultado de sobrevivências destinadas a desaparecer com o próprio desenvolvimento capitalista. Minha suposição é justamente a de que a



escravidão contemporânea é, de certo modo, constitutiva desse desenvolvimento, forma de ampliar e extremar a eficácia dos mecanismos de acumulação” (Martins, 2001, pp. 14-15).

⁷ “[...] o estado e a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, alguns ou todos os atributos do direito de propriedade” (Figueira, 2004, p. 36); “De fato, essa modalidade de trabalho coincide com a escravidão legal moderna (africana das Américas) e antiga (grega e romana), consideradas clássicas e parâmetros para classificar outras, em simultaneamente quatro aspectos considerados fundamentais: a pessoa é tratada como se fosse mercadoria, mesmo se disfarçada; há, mesmo se temporariamente, uma totalidade de poder exercida sobre ela; a vítima é alguém de fora, “um estrangeiro” e, finalmente, os donos de escravos temporários não têm criadouros de escravos. As pessoas, de fato, hoje também não se reproduzem no local do trabalho, mas no local mesmo do aliciamento, do sequestro ou da guerra” (Figueira, 2012, n.p).

⁸ Conquanto seja de 1940 o Código Penal brasileiro, a letra do artigo supracitado foi alterada, somente, pela Lei n.º 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Antes não havia qualquer especificação do significado do ilícito penal.

⁹ Corpo de direitos decorrente da própria condição humana compartilhado em igual proporção por todos os que garantem a existência humana (Sarlet, 2002).

¹⁰ Em 2019, o governo Jair Bolsonaro (2019-) integrou o Ministério do Trabalho (1930-2019) aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Justiça e Segurança como Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Tal medida demonstra desconsideração e desprezo pela legítima defesa dos direitos dos trabalhadores na estruturação do governo.

“Art. 132. Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente: Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave. Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto a um terço se a exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998)” (Código Penal, 2017, pp. 53-54); “Art. 203. Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho: Pena - detenção de um ano a dois anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 1º Na mesma pena incorre quem: (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) I - obriga ou coage alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento, para impossibilitar o desligamento do



serviço em virtude de dívida; (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) II - impede alguém de se desligar de serviços de qualquer natureza, mediante coação ou por meio da retenção de seus documentos pessoais ou contratuais. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998)” (Código Penal, 2017, pp. 82-83); e “Art. 207. Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional: Pena - detenção de um a três anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 1º Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador, ou, ainda, não assegurar condições do seu retorno ao local de origem. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998)” (Código Penal, 2017, pp. 83-84).

¹¹ A Lei n.º 12.986, de 2 de junho de 2014, estabelece que representantes da sociedade civil que compõem o CDDPH serão: um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); nove de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos; e um do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

¹² Departamento de Polícia Rodoviária Federal – Alessandra Barcelos Carneiro e Cleverton Lautert Cruz; Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça – Cláudia Chagas; Ministério do Trabalho e Emprego – Cláudio Secchin e Valderes Maria Monte Rodrigues; Ministério Público Federal – Déborah M. Duprat de Britto Pereira, Denise Vinci Túlio e Marcelo Antônio Serra Azul; Ministério do Desenvolvimento Agrário – Gercino José da Silva Filho; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – Hugo Luís Castro de Mello, Mariela Villas Bôas Dias e Raquel Elias Ferreira Dodge; Ministério Público do Trabalho – Luís Antônio Camargo de Mello, Mauricio Correia de Mello, Sebastião Vieira Caixeta e Terezinha Matilde Licks; Instituto Nacional do Seguro Social – Luís Henrique Fanan; Departamento de Polícia Federal – Marcelo Diniz Cordeiro e Valdinho Jacinto Caetano; Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR) – Perly Cipriano e Rachel Andrade Cunha e Simone Ambros Pereira; Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego – Ruth Vilela (Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2003).



¹³ Com a Lei n.º 12.986, de 2 de junho de 2014, fica fixado em lei que representantes da sociedade civil compõem o CDDPH, sendo um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); nove de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos; e um do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

¹⁴ Por erro de numeração, o número 34 aparece em duas metas. Assim, o plano possui 76 e não 75 metas.

¹⁵ "As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observando, no que couber, o disposto no Artigo 5º da Constituição Federal" (texto aprovado para a discussão que iniciou no Senado Federal – PEC n.º 438 de 2001).

¹⁶ A Portaria Interministerial n.º 2, de 31 de março de 2015, revogou a Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011.



Plan de Inclusión Social en la provincia de San Luis, Argentina. ¿Política social de promoción de la inclusión?

Monica Alcira Páez

Resumen

En la provincia de San Luis, Argentina, el gobierno provincial implementó en el año 2003 un plan de asistencia estatal mediante subsidios para desocupados denominado Plan de Inclusión Social.

Esta política de estado fue ideada como un instrumento para mejorar los índices relativos al mercado laboral que entonces registraban la tasa de desocupación más alta de la historia de la provincia. Desde el gobierno provincial se definió como “el más ambicioso plan de trabajo del país”, y tenía la premisa de dar trabajo a todos los desocupados. De hecho, se lo enunciaba como “*Desocupación Cero*”. Este plan llegó a proveer de ingresos a la mitad de la Población Económicamente Activa de la provincia.

En este trabajo se analizan cambios y continuidades de esta política pública que se planteó como una herramienta que permitiera a sus beneficiarios insertarse formalmente en el mercado laboral y, por ende, mejorar su situación social. Transcurridos más de quince años de su implementación en la actualidad el plan sigue vigente y si bien se destinan cada vez más recursos presupuestarios para su mantenimiento se hace evidente que su objetivo central no se ha logrado.

Para el estudio se emplean datos secundarios provenientes de fuentes oficiales nacionales y provinciales e información primaria relevada en el marco de estudios propios del proyecto de investigación al que pertenece el equipo de trabajo.

Palabras clave

Políticas sociales; Planes sociales; Inclusión; Trabajo; San Luis; Argentina.

Breve introducción

San Luis es una provincia mediterránea ubicada en el centro del país y según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), los habitantes de la provincia eran 432.310 personas, esto es, el 1,1% de los argentinos. Si bien las proyecciones indican que actualmente la población asciende a alrededor de 500.000 habitantes, su participación relativa con respecto al total del país continúa siendo la misma.



Esta provincia tuvo tradicionalmente un perfil productivo orientado a las explotaciones agropecuarias de la zona pampeana, pero cambió su esquema a partir de la puesta en marcha de los planes nacionales de promoción industrial, reorientando su actividad económica hacia la industria manufacturera. En 1982, la ley nacional 22702 otorgó a las provincias de San Luis y La Rioja un conjunto de beneficios promocionales –principalmente de carácter impositivo- que implicaban fuertes incentivos al capital para la radiación de industrias en áreas periféricas de la economía nacional.

La trayectoria productiva de San Luis quedó de esta forma fuertemente signada por la aplicación de políticas públicas de promoción. Ese proceso de cambio económico de la provincia tuvo impactos directos en el Producto Bruto Geográfico (PBG), que a partir de 1984 evidenció un significativo crecimiento generado por un extraordinario incremento de la participación del sector industrial, que se convirtió en el principal sector de generación de riqueza provincial. (Páez et al, 2000)

Hasta el comienzo de la década de 1990 el “paraguas” generado por los beneficios fiscales a las industrias determinó que el empleo en el sector secundario de la economía concentrara aproximadamente el 50% de los ocupados. Sin embargo, a partir de 1991 se verifica una importante caída, y, consecuentemente, un aumento de los ocupados en el sector terciario de la economía. A mediados de la década de 2000, el sector secundario de la economía apenas daba cuenta de un 15% de la ocupación, frente a un 82,5% del sector terciario. (Páez, 2007)

A principios de 2003, el mercado laboral provincial presentaba signos de deterioro, no sólo producto de la crisis que afectaba a todo el país sino también de la caída en los beneficios asociados a las leyes de promoción industrial en la provincia. Entre otros indicadores, la tasa de desocupación se multiplicó y alrededor de un 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) encontraba problemas para insertarse en un empleo.

En ese marco, el gobierno de San Luis declaró el Estado de Emergencia Social en todo el ámbito de la provincia por el término de un año y para dar respuesta inmediata a esa situación crea el Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”. Este plan estaba orientado a “todos los ciudadanos desocupados de la provincia dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo” según lo dispuesto en la Ley N.I-0001-2004.



En sus inicios incorporó a más de cuarenta mil personas, es decir casi el 40% de la Población Económica Activa de la provincia, bajo la premisa de dar trabajo a todos los desocupados para “eliminar la desocupación, dignificar al hombre a través del trabajo, incrementar el ingreso de las familias más desprotegidas y reactivar la economía provincial”. (Bussetti, 2007)

Esta política pública adquirió tal relevancia que se creó un Ministerio específicamente para contenerla y si bien pretendía resolver el problema de la desocupación a través de la incorporación de los beneficiarios al mercado laboral, año a año se prorroga su vigencia y se asignan importantes sumas del presupuesto para su mantenimiento.

Fundamentación del problema

En la Argentina, como en el resto de los países de América Latina los planes sociales proveen en su mayoría transferencias de ingresos no contributivas a grupos sociales pobres, que se caracterizan por presentar dificultades de inserción en el mercado laboral y que por tanto se constituyen en sectores vulnerables y/o excluidos de los sistemas de protección derivados de los empleos protegidos. En línea con esto, y a la luz de la experiencia de los últimos años, persisten aun debates sobre la aptitud y capacidad de los planes para generar resultados, y aunque se reconoce el aporte que éstos hacen a las familias pobres y con niños en edad escolar al facilitarles el contacto con sistemas de protección social más integrales, también se reconoce la persistencia de un conjunto de hogares en situación de elevada vulnerabilidad social, donde la transferencia recibida a través de los planes sociales no alcanza a constituirse en un elemento suficiente para revertir la situación de desprotección y/o de carencia social que los afecta. (Gentile, Natalia, 2013)

Se entiende a los planes sociales como una expresión y un tipo concreto de políticas de asistencia social -o de lucha contra la pobreza-, y éstas, junto a las políticas de trabajo y sus diferentes desagregaciones integran el vasto campo de las políticas sociales. En línea con esto, se perciben a las políticas sociales como un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma siguiendo un doble patrón, esto es, una intervención en el centro que define los mecanismos centrales de la integración social y una intervención en los márgenes que actúa sobre dispositivos que fallan o sobre aquellos sujetos que no pueden acceder a la integración (Soldano y Andrenacci, 2006).



Es decir que las políticas sociales son “políticas”, por tanto conllevan un conjunto de acciones, omisiones e intereses de múltiples actores que expresan necesidades políticas, económicas y sociales de un momento dado, en una construcción histórica y cultural que determina un terreno en el que convoca a las alianzas y las luchas, dando paso a definiciones sobre la naturaleza de las intervenciones sociales con la consecuente inclusión de determinados núcleos poblacionales y la marginación de otros (Ramacciotti, 2010).

Si bien muchos trabajos agregan como área de las políticas sociales a los servicios sociales universales -vinculados esencialmente con la salud y la educación- aquí se ha optado por esta desagregación más acotada, interpretando que se ajusta mejor a la definición de políticas sociales por su objeto de intervención directa (Danani, 2009) y todo de lo que ello se deriva. En las últimas décadas, en América Latina y en Argentina, como consecuencia de las distintas crisis económicas y de los distintos ajustes, se hacen notar con más fuerza las políticas sociales destinadas a mejorar las situaciones asociadas con el desempleo y la caída de los ingresos, y la cuestión del trabajo se fundió con la social.

Los programas de empleo se comenzaron a implementar con el fin de sostener los ingresos y mejorar las posibilidades de empleabilidad de grupos vulnerables de la población frente al persistente crecimiento de la desocupación. Si bien las políticas públicas a finales del siglo pasado tuvieron como principales destinatarios a los pobres estructurales, es decir, con necesidades básicas insatisfechas (NBI) luego el Estado extendió sus acciones a los sectores denominados “nuevos pobres”, es decir, aquellos grupos sociales cuyos ingresos son muy reducidos, tienen dificultades de empleo, alta precarización laboral e ingresos bajos e irregulares. (Vinocur y Halperín, 2004)

Esta situación estuvo fuertemente ligada a la crisis que sufrió la economía argentina entre fines de 2001 y principios de 2002, una de las más graves de su historia. El Producto Bruto Interno (PBI) cayó un 16% en un año y como reflejo de esa retracción, el mercado de trabajo registró indicadores inusitados: niveles de desempleo abierto y subocupación visible muy elevados y una fuerte precariedad de las ocupaciones asalariadas. Durante el período 2003-2006 el PBI creció a una velocidad pocas veces registrada en la historia económica del país y por un tiempo prolongado: a lo largo de casi cuatro años se alcanzaron tasas anuales de crecimiento superiores al 10%. Este panorama tuvo su correlato en el mercado laboral: la tasa de desocupación cayó de un 20,4%



en el primer trimestre de 2003 a un 9,8% en el primer trimestre de 2007 y la tasa de subocupación pasó de 17,7% a 9,3% en el mismo período. Estos indicadores, junto con otros que aportan en el mismo sentido, muestran una importante recuperación del mercado laboral a nivel nacional. (Golovanevsky y Paz, 2007)

En la provincia de San Luis los indicadores del mercado laboral también evidenciaron una sostenida mejora en ese período, aunque ese proceso tuvo algunas características particulares.

En el año 2003 el gobierno de la provincia puso en marcha el Plan de Inclusión Social destinado a “todos los ciudadanos desocupados de la provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la cultura del trabajo”. El objetivo del plan era *dar trabajo*.

Metodología

Para el estudio se emplean datos secundarios provenientes de fuentes oficiales nacionales y provinciales e información primaria relevada en el marco de estudios propios del proyecto de investigación al que pertenece el equipo de trabajo.

Para llevar adelante la investigación se realizó un relevamiento bibliográfico y de publicaciones *on line*, se sistematizó información secundaria proveniente de los Presupuestos anuales de la provincia de San Luis, del Digesto de la Legislatura provincial y, además, se incorporó información primaria de relevamientos realizados por el equipo de trabajo en anteriores investigaciones sobre el tema.

Además, se trabajó con información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que releva las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población de manera periódica que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina (INDEC).

Resultados y discusión

De acuerdo con lo expresado en el Presupuesto de la provincia de San Luis para el año 2004, el Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis” estaba diseñado para alcanzar a un universo muy amplio de potenciales beneficiarios:

“Está dirigido a todos los ciudadanos de San Luis desocupados, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión de la cultura del trabajo. Se



garantiza el acceso al Plan de las madres solteras, mujeres jefas de hogar, mujeres mayores de cuarenta (40), cincuenta (50) y sesenta (60) años, todas las personas con capacidades diferentes, hombres mayores de cuarenta (40) años, todos los jóvenes, mujeres y hombres mayores de dieciocho (18) años y de todo sector de la población en estado de emergencia social" (Ley I-0001-2004).

Además, se definía el alcance de esta política: Se prevé mantener el beneficio del Programa de Inclusión Social "Trabajo por San Luis a:

- **45.000 beneficiarios** que percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos Trescientos \$300,00 mensuales, y
- **500 beneficiarios (coordinadores)** que percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos \$450,00.

La primera consecuencia directa de la aplicación del plan fue la abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003 y a 1,2% en el año 2004 tal como se puede observar en el gráfico siguiente.

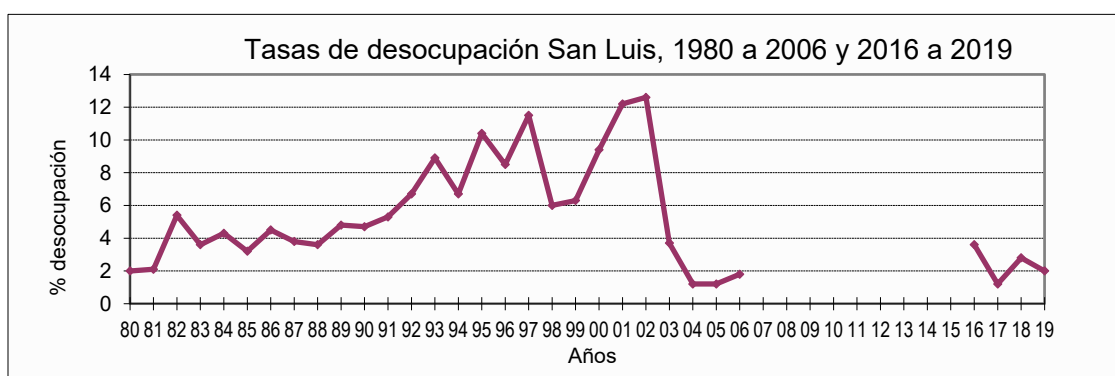


Gráfico 1

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH-INDEC

Lamentablemente no se puede hacer un seguimiento de toda la serie completa hasta llegar a 2019 por la observación sobre el uso de series estadísticas que realiza el INDEC: "se advierte que las series estadísticas publicadas con posterioridad a enero 2007 y hasta diciembre 2015 deben ser consideradas con reservas y su difusión lo consigne expresamente. El INDEC, en el marco de las atribuciones conferidas por los decretos 181/15 y 55/16, dispuso las investigaciones requeridas para establecer la regularidad de procedimientos de obtención de datos, su procesamiento, elaboración de indicadores



y difusión”. Esto se debe a que hubo severos cuestionamientos y denuncias sobre los procedimientos metodológicos y el rigor científico con que las autoridades del organismo se desempeñaron en ese lapso de tiempo.

De todas maneras, se insinúa en el gráfico que la tasa de desocupación en los últimos años ha fluctuado entre un 3,5% en 2016 a 2% en 2019. Esto es, no se registró en todos estos años un valor tan alto como el del año 2003.

Evidentemente la cobertura tuvo un fuerte impacto en los indicadores del mercado laboral ya que los beneficiarios se autodefinen como ocupados.

Y si bien en el Artículo 7° de la Ley I-0001-2004 explícitamente se deja constancia de que

“No siendo este Plan de Inserción de naturaleza laboral ni administrativa, la Autoridad de Aplicación establecerá los derechos y obligaciones de los beneficiarios del Plan, quedando autorizada, en caso de incumplimiento, a dar de baja a los mismos en cualquier momento en razón de la especial naturaleza de la relación”, los propios beneficiarios consideran que el Plan “es un trabajo”.

Ahora bien, al consultarles sobre los aspectos formales que implica esta relación se advierte que hay varias cuestiones que indican que esta relación con el estado no cumple con cuestiones básicas de una relación laboral formal. En un relevamiento realizado en una de las principales ciudades de la provincia la respuesta fue contundente: el 100% de los beneficiarios consultados afirmó que no le entregan recibo oficial ni comprobante al momento de percibir su ingreso, ni tampoco les realizan los descuentos correspondientes a los aportes jubilatorios. Sí reconocen que tienen acceso a una obra social, que es la Obra Social del Estado Provincial (DOSEP). Este es un beneficio asociado al Plan y por el que ellos no aportan, a diferencia del resto de los empleados del estado provincial. (Páez et al, 2017)

Indudablemente, la situación de los beneficiarios del Plan es más precaria y vulnerable que la del resto de los trabajadores. Los empleos que provee el Estado Provincial a través del plan de Inclusión no son empleos de calidad si bien permiten a muchos trabajadores percibir un ingreso.

Sin embargo, se advierte la importancia que para el gobierno provincia tiene el Plan de Inclusión: en primer lugar, año a año se firma un decreto que formaliza su continuidad



y, en segundo lugar, por el rango institucional que esta política tiene. Después de más de quince años se siguen destinando partidas presupuestarias para este Plan.

En el año 2004 la asignación presupuestaria era de 177 millones de pesos, aproximadamente un 25% del presupuesto provincial. El monto total asignado al Plan era casi equivalente al que tradicionalmente destinaba el gobierno provincial a la obra pública.

Para el año 2019 la asignación superó los tres mil millones de pesos, que, como se puede observar en el Gráfico 2, implica un incremento más que significativo con los años anteriores.

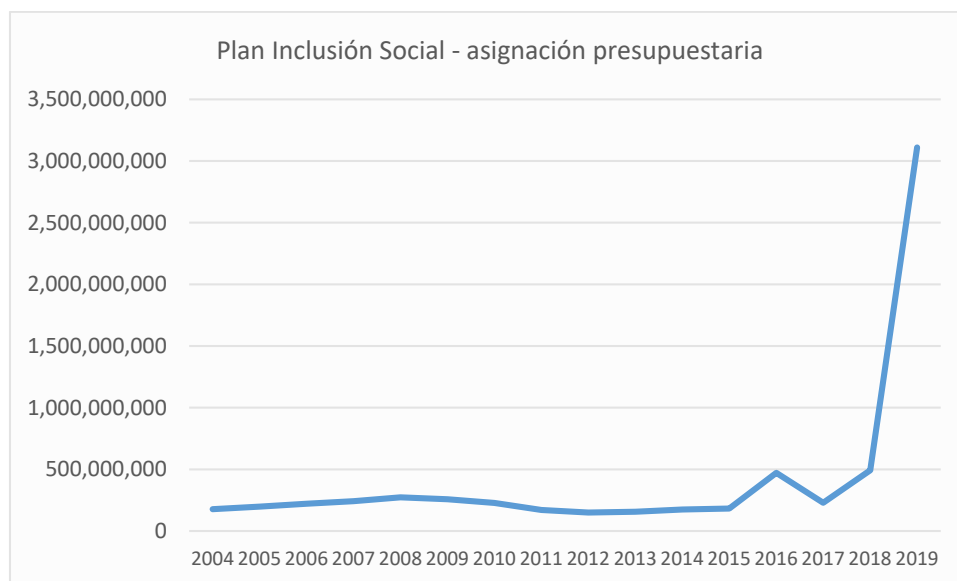


Gráfico 2

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH-INDEC

Un dato para tener en cuenta: en la actualidad un beneficiario percibe un monto aproximado a \$7500, según datos extraídos del Presupuesto 2019 y de información publicada en medios periodísticos locales, y la cantidad de beneficiarios rondaría los treinta y cuatro mil para este año.

Esta situación evidenciaría que el objetivo inicial del Plan de generar las condiciones para que los beneficiarios se insertaran en el mercado laboral no se habría cumplido. Mucho más aún si se considera a la luz de los objetivos del Plan de “Generación de nuevos empleos” que complementa al Plan de Inclusión:

Dentro del marco de la Ley Provincial N° 5236 “Ley Fomento de las Inversiones y Desarrollo” se crea el Plan de “GENERACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS”, al que podrán acceder las personas físicas o jurídicas beneficiarias de la mencionada ley e incorporando a sus empresas “beneficiarios del PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL” quienes pasarán a



ser empleados de las mismas. Este Plan tendrá como objeto fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo en los sectores industrial, agropecuario, minero y turístico en el territorio de la Provincia de San Luis”.

Según Páez et al (op. cit.) las expresiones de los mismos beneficiarios aportan en este sentido: la mayoría de los encuestados afirmó que deseaba continuar como beneficiario “por necesidad” ya que, según sus palabras “no tienen otra opción”. Esto indica que la situación del mercado laboral no ha mejorado ya que no ven oportunidades para incorporarse en otra actividad y, además, sus capacidades no se han afianzado. Si además se hace foco en los más jóvenes, que no han tenido una experiencia laboral previa, esta situación no es un hecho menor, ya que tiene implicancias en lo que se denomina “la cultura del trabajo”, expresamente previsto en los fundamentos de la ley. Para estos beneficiarios, su “trayectoria laboral” se remite exclusivamente a las actividades realizadas como beneficiarios del plan.

Conclusiones o reflexiones finales

La provincia de San Luis (Argentina) tuvo tradicionalmente un perfil productivo orientado a las explotaciones agropecuarias de la zona pampeana, pero cambió su esquema a partir de la puesta en marcha de los planes nacionales de promoción industrial, reorientando su actividad económica hacia la industria manufacturera.

Ese proceso de cambio económico de la provincia tuvo impactos directos en el Producto Bruto Geográfico (PBG), que a partir de 1984 evidenció un significativo crecimiento generado por un extraordinario incremento de la participación del sector industrial, que se convirtió en el principal sector de generación de riqueza provincial.

Y determinó que el empleo en el sector secundario de la economía concentrara aproximadamente el 50% de los ocupados. Sin embargo, a partir de 1991 se verifica una importante caída, y, consecuentemente, un aumento de los ocupados en el sector terciario de la economía. Si a eso se le suman los avatares económicos que ocurrieron en Argentina al comienzo de este siglo, el impacto afecta también a los indicadores del mercado laboral.

En el año 2003 el gobierno provincial puso en marcha el Plan de Inclusión Social destinado a “todos los ciudadanos desocupados de la provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la cultura del trabajo”. El objetivo del plan era *dar trabajo*.



La primera consecuencia directa de la aplicación del plan fue la abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003 y a 1,2% en el año 2004.

A partir de entonces se han destinado importantes asignaciones presupuestarias para este Plan: en el año 2004 el gobierno de la provincia destinó 177 millones de pesos, aproximadamente un 25% del presupuesto provincial y en 2019 el monto total asignado al Plan supera los tres mil millones de pesos.

Ahora bien, más allá de los ingresos que los beneficiarios reciben y que en muchos casos contribuyen a la economía familiar, esta situación evidenciaría que el objetivo inicial del Plan de generar las condiciones para que los beneficiarios se insertaran en el mercado laboral no se habría cumplido.

Referencias bibliográficas

Bussetti, Mónica (2007) "Plan de Inclusión Social, ¿una nueva forma de ingreso al mercado laboral?". V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo "Hacia una nueva civilización del trabajo". Montevideo, Uruguay.

Cámara de Diputados de la Provincia de San Luis– Presupuestos de la provincia.

Danani, Claudia (2009): "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp): *Política Social: conceptos y herramientas*. UNGS.

Gentile, Natalia (2013) "Funcionamiento de los planes sociales: ¿Dan respuesta a problemas de inserción laboral o fomentan la vagancia? Un estudio exploratorio a partir de indagar en las opiniones y expresiones de quienes reciben la asistencia social del Estado". 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires

Golovanesky, Laura y Paz, Jorge (2007), "Recuperación económica y mercados de trabajo en la Argentina", presentado en las Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), Huerta Grande, Córdoba.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), Bases usuarias y tabulados Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

Legislatura de San Luis. Ley N° I – 0001 – 2004. (5411 *R). Ley Plan de Inclusión Social. Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de San Luis N° 12.569 el día 14 de noviembre de 2003



Páez, M., Saibene, M., Fernández, C. (2017) "Planes sociales e inclusión social. El caso de la provincia de San Luis". 13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires

Páez, Mónica (2007) "Distribución sectorial del empleo en San Luis: precariedad y asistencia estatal". V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Montevideo, Uruguay.

Páez, M. et al (2000) "Crecimiento e inequidad en San Luis. Dos caras de una misma moneda". 13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Bariloche

Ramacciotti, Karina (2010) "Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado". Estado, Instituciones... Revista de Estudios Marítimos y Sociales.

Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", En Andrenacci Luciano (Compilador): problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires. Prometeo/UNGS. Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo (2004), Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Serie Políticas Públicas CEPAL, Santiago de Chile. ISBN: 92-1-322509-1



¿Jóvenes emprendedores? Análisis de una política pública en la provincia de San Luis.

Monica Alcira Perez

Resumen

En la provincia de San Luis, Argentina, el gobierno provincial ha implementado desde hace varios años diversos planes de asistencia estatal mediante subsidios, especialmente para paliar los efectos de la desocupación.

Uno de ellos es el denominado Plan “Soñamos junto a vos”, destinado a jóvenes de toda la provincia para que “puedan ejecutar sus ideas, proyectos y sueños a cambio de la recepción de una beca mensual”. Según la política presupuestaria del programa, el objetivo principal es “fomentar el espíritu emprendedor de los jóvenes habitantes de la provincia de San Luis desarrollando su potencial y, al mismo tiempo, contribuyendo a la sociedad de la Provincia”.

Este trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de esta política pública y para ello se llevó adelante un trabajo de campo en el que, mediante un cuestionario semi estructurado, se entrevistó a destinatarios del plan y se pudo indagar acerca de las características de esta política, las de sus beneficiarios y de las percepciones que éstos tienen en función de sus vivencias.

Se presentan aquí los resultados del relevamiento que ponen en evidencia que si bien se destinaron importantes partidas del presupuesto provincial para esta política no se cumplieron sus objetivos ya que la mayoría de los beneficiarios reconocen que más allá de la percepción monetaria que percibieron no obtuvieron otros beneficios, y que esta experiencia no les proporcionó ni conocimientos ni herramientas para desarrollarse como emprendedores.

Palabras clave

Políticas sociales; Jóvenes; Emprendimiento; Trabajo; San Luis; Argentina.

Breve introducción

El año 2017 fue declarado en el ámbito de la provincia de San Luis como “el año de la Juventud” y, además, se creó la Secretaría de la Juventud cuya misión era “crear, diseñar, idear, coordinar y ejecutar políticas públicas tendientes al desarrollo, promoción y



asistencia directa e integral a la juventud” según consta en el Presupuesto de la Administración Provincial para el año 2018.

Una de las políticas específicas de esta Secretaría fue el Plan de Becas “Soñamos Junto a vos”. Este plan forma parte de las políticas públicas del gobierno de la provincia cuyo objetivo principal es “fomentar el espíritu emprendedor de los jóvenes habitantes de la Provincia de San Luis, mejorando su espíritu emprendedor, desarrollando su potencial y, al mismo tiempo, contribuyendo a la sociedad de la Provincia”, según lo expresado en la política presupuestaria para el año 2018.

En la convocatoria del Plan se indicaba que estaba destinado a “Jóvenes de toda la Provincia para que puedan ejecutar sus ideas, proyectos y sueños a cambio de la recepción de una beca mensual”. Los jóvenes que pretendían ser beneficiarios del Plan debían presentar un proyecto y a través de él brindar un beneficio a la comunidad. Además, se requería que las propuestas fueran creativas, originales y que permitieran la integración regional.

Este trabajo presenta un análisis y caracterización de esta política a partir del relevamiento de información y de las percepciones de los propios beneficiarios del Plan. Esto permite conocer las condiciones en las que desarrollaron su tarea, la disponibilidad de elementos para llevar adelante su proyecto; la forma en la que percibieron su “beca”; las necesidades que pudieron satisfacer con ella; la posibilidad de comenzar un emprendimiento a partir de este beneficio; entre otras.

Fundamentación del problema

En las últimas décadas, en América Latina y en Argentina, como consecuencia de las distintas crisis económicas, comenzaron a hacerse notar con más fuerza las políticas sociales destinadas a mejorar las situaciones asociadas con el desempleo y la caída de los ingresos causados por perturbaciones macroeconómicas, de este modo la cuestión del trabajo se fundió con la social.

En Argentina, estas políticas han tomado diversas formas y adoptado distintos enfoques: desde el tipo asistencialista que surgió a fines del siglo XIX, cuyo objetivo era brindar algún tipo de ayuda material a los individuos excluidos para permitirles participar en el proceso de intercambio y que luego puedan reinsertarse socialmente en forma autónoma, hasta las políticas de promoción del desarrollo económico que favorecían la creación de empleo y confirmaban el papel del trabajo como mecanismo de inclusión.



San Luis, por su parte, tiene sus particularidades. Tradicionalmente fue una provincia con una estructura productiva relacionada con la actividad agropecuaria, con agricultura de cultivos característicos de la zona pampeana y con producción ganadera. Pero a partir de la puesta en marcha de los programas nacionales de promoción industrial esta situación cambió sustancialmente.

Sin embargo, a partir de la década del noventa este escenario comenzó un proceso de modificación sustancial: no sólo impactaron las consecuencias de la crisis a nivel nacional, sino que los beneficios de la promoción industrial llegaban a su fin.

A principios de este siglo el mercado laboral sanluiseño presentaba signos de evidente deterioro: se multiplicó la tasa de desocupación y alrededor de un 30% de la Población Económicamente Activa encontraba problemas para insertarse en un empleo.

Si bien existían en la provincia planes sociales de empleo, en mayo de 2003 se puso en marcha el Plan de Inclusión Social - Trabajo por San Luis, que surgió bajo la premisa de dar trabajo a todos los desocupados. Así, la primera consecuencia directa de la aplicación del plan fue la abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el 2° semestre 2003. Y no sólo eso: a partir de ese momento nunca alcanzó los dos dígitos. (Páez, 2009)

En noviembre de 2003 en la provincia se creó según establece la Ley N. V-0107-2004 (5424) un Ministerio de la Cultura del Trabajo que comprendía las áreas de Trabajo, Inclusión, Salud y Acción Social.

Desde entonces el Estado provincial continúa asumiendo su rol de empleador diseñando políticas sociales que pretenden orientarse a la población que no se encuentra inserta en el mercado laboral. A partir de ellas, y de acuerdo con su propia definición, intenta revertir la condición de “exclusión” generada ante la imposibilidad de acceder a la relación salarial y a los beneficios asociados a ella. Y en estos últimos años se visualizan políticas destinadas a los jóvenes de la provincia, entre ellas el Plan “Soñando junto a vos”.



Plan de Becas “Soñando junto a vos”

El Plan “tiene como objetivo principal fomentar el espíritu emprendedor de los jóvenes habitantes de la Provincia de San Luis, mejorando su espíritu emprendedor, desarrollando su potencial y, al mismo tiempo, contribuyendo a la sociedad de la Provincia”. Y se destaca que el Plan convoca a “Jóvenes de toda la Provincia para que puedan ejecutar sus ideas, proyectos y sueños a cambio de la recepción de una beca mensual”. (Presupuesto de San Luis, año 2018)

Se aclara, además, que con estas becas “se pretende lograr beneficios directos a la comunidad, generar igualdad de oportunidades en la sociedad, integración de jóvenes, fomentar la creatividad y originalidad y generar integración regional”.

Según los lineamientos del Plan, los jóvenes beneficiarios podían acceder a una beca mensual de \$7.500 durante un año, obra social, seguro personal por accidente (ART) y a capacitaciones brindadas por la Secretaria de Deporte y por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, entre otros. Además, estaba previsto que recibirían las herramientas necesarias por parte del gobierno provincial para desarrollar las actividades vinculadas al proyecto. Es preciso destacar que los proyectos podían ser desarrollados en forma individual o grupal.

Requisitos para acceder al Plan

Los jóvenes que pretendían ser beneficiarios del Plan debían presentar un proyecto y a través de él brindar un beneficio a la comunidad. Además, se pretendía que las propuestas fueran creativas, originales y que permitieran la integración regional. Se puntualizó que los proyectos podían hacer referencia a iniciativas que ya se encontraban en funcionamiento, como también a nuevos proyectos que no habían sido desarrollados hasta el momento.

La Secretaría de la Juventud definió que los requisitos que debían cumplir los postulantes eran los siguientes:

- Tener entre 18 y 30 años.
- Tener cinco años de residencia en la provincia de San Luis.
- Encontrarse sin trabajo al momento de la presentación del proyecto. Para constatar tal situación, los futuros beneficiarios debían adjuntar la Certificación Negativa otorgada por ANSES.
- Presentar el formulario del proyecto.



- Adjuntar una copia del Documento Nacional de Identidad.
- Contar con autorización del lugar físico donde se desarrollarían las actividades correspondientes al marco del proyecto.

Con respecto al requisito de “Presentación del formulario del proyecto”, los postulantes debían detallar en un formulario que le otorgaba la Secretaría sus datos personales e información básica de lo que significaba el proyecto.

Orientación de los proyectos

Algunos de los ejes a los que podían orientarse los proyectos estaban referidos a la Disciplina Deporte- donde se distinguían los proyectos destinados a beneficiarios que fueran profesores de educación física y/o instructores con la finalidad de organizar jornadas de actividad deportiva en diferentes instituciones de la provincia de San Luis, como también, proyectos orientados a la enseñanza de diferentes actividades físicas, ritmos y géneros musicales, etc.

También los proyectos podían estar vinculados a la Disciplina Cultura –que eran los relacionados con el mundo de la música, de la escultura, del teatro, de la literatura, de la pintura, entre otros- y además, a la Disciplina Ciencia y Tecnología – en este se eje se incluían los proyectos destinados a generar las condiciones necesarias para que los jóvenes la provincia de San Luis pudieran dedicarse a la investigación y desarrollo de nuevas aplicaciones que generaran un beneficio directo a la sociedad. Dentro de esta disciplina se encontraban diferentes proyectos, los cuales eran: “Creá ambiente, pensá en el futuro” y “Participación en acción, nuestro desafío”

Asignación de recursos al Plan

En el año 2017, cuando se crea la Secretaría no había partidas en el presupuesto destinadas a tal fin. Por lo tanto, la Secretaría de Estado de la Juventud tramita la creación de partidas presupuestarias y mediante el DECRETO N° 2922-SGG-SJ-2017 el gobernador de la provincia autoriza la transferencia de créditos presupuestarios por un monto que supera los doscientos millones de pesos para el Plan Soñando junto a vos. En el presupuesto provincial del año 2018 se asignaron más de setecientos cincuenta millones de pesos para el Plan “Soñamos junto a vos”. Se establece como meta de esta política capacitar a 15 mil beneficiarios. En el presupuesto provincial del año 2019 este Plan ya no se consigna.



Espíritu emprendedor

Considerando el objetivo del Plan analizado es necesario puntualizar sobre el concepto de espíritu emprendedor, el cual es entendido como: la actitud y la capacidad que tienen las personas para actuar, innovar, tomar iniciativas, asumir riesgos, adaptarse y reaccionar a los cambios que se le presenten con creatividad y energía. Estas características permiten que los seres humanos alcancen con ímpetu sus metas, sus ideas, busquen y aprovechen oportunidades con el objetivo de crear valor, hacer cosas nuevas o de manera diferente, lanzar nuevos proyectos, satisfacer sus necesidades y también, resolver problemas. Si bien el espíritu emprendedor es inherente al ser humano, debido a que todas las personas tienen el talento y las habilidades para hacer que las cosas sucedan, aunque no lo sepan; el mismo puede ser desarrollado y potenciado.

Ahora bien, cuando se aborda esta temática hay que hacer mención a diferentes conceptos, tales como: emprendedor y emprendedorismo.

Existe una amplia diversidad de autores que se han ocupado de conceptualizar el término emprendedor, entre ellos: Romina Viale Vargas (2017), María Marta Formichella (2004), Andy Freire (2005), entre otros.

Se puede definir al emprendedor como la persona que decide llevar adelante un proyecto -sea éste con o sin fines de lucro- que se esfuerza para aprovechar y buscar oportunidades para generar bienes y servicios en el contexto cambiante que se le presenta, con la finalidad de organizar los recursos necesarios para transformar esas oportunidades en realidad y así crear valor para la economía, brindar novedosas soluciones a los problemas que enfrenta él mismo y la sociedad.

Cabe mencionar que la Organización de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 67/202, *Emprendimiento para el desarrollo*, en diciembre de 2012, en la cual se reconoce formalmente que los emprendimientos son una herramienta importante para la reducción de la pobreza, la creación del desarrollo sustentable y la revitalización del entorno (citado por Messina et al, 2018).

Asimismo, es preciso puntualizar que, en la última década, ha tomado importancia el concepto de emprendedorismo: Según Bóveda Q, José Enrique et al (2015) el término emprendedorismo “puede ser definido como el campo que estudia a los emprendedores. Examina sus iniciativas, características, efectos sociales y económicos, así como los métodos de soporte utilizados para facilitar la expresión de actividades emprendedoras”.



Por otra parte, a pesar de la falta de consenso entre los expertos en cuanto al significado del emprendedorismo, se puede considerar que el concepto se caracteriza por el proceso de crear algo nuevo, con valor, con dedicación de tiempo y asumiendo los riesgos financieros, psíquicos y sociales correspondientes; recibiendo las recompensas de satisfacción e independencia económica y personal.

De acuerdo con Carballo, Ignacio et al (2017) el emprendedorismo ha logrado ubicarse en un lugar central dentro de los principales debates de política pública, ya sea como agente innovador que incrementa la productividad y de esta manera impulsa el crecimiento económico o como un actor generador de empleo en vísperas de recesión.

Las políticas públicas de impulso al emprendedorismo cobran una importancia fundamental para ayudar a despertar, estimular o potenciar las habilidades emprendedoras, muchas veces desconocidas o no potenciadas, en las personas de una población, como así también, es relevante destacar la importancia del emprendedorismo como dinamizador de la economía, como alternativa de desarrollo social y como fuente de trabajo y de innovación tecnológica.

Teniendo en cuenta lo expresado por Viale Vargas (op. cit.) y Formichella, (op.cit.), la existencia de emprendedores en la sociedad contribuye al desarrollo económico de una región mediante la posibilidad de generar de su propio empleo y nuevos puestos de trabajo (considerando que, por medio del aumento en las cualidades emprendedoras se podrían crear nuevas empresas, lo cual generaría aumentos en el empleo), generar efectos positivos en los individuos (debido a que pasan de la baja autoestima de estar desempleados a la autovaloración de su tarea y en consecuencia de sí mismos), como además, mejoras en la calidad de vida de su comunidad, entre otras.

Metodología

Para cumplir con los objetivos del trabajo se realizó un relevamiento bibliográfico y de información relacionada en medios de difusión, sitios web y publicaciones vinculadas con la temática. También se llevó adelante un trabajo de campo para obtener información primaria referida a la población motivo de estudio a través de una muestra no probabilística y en base a un cuestionario semiestructurado que permitió dar cuenta de las particulares características que ha adoptado esta política pública y las percepciones de los beneficiarios al respecto.



El relevamiento de información primaria se llevó adelante en los meses de marzo y abril de 2019 y se entrevistó a treinta beneficiarios en la ciudad de Villa Mercedes (San Luis). El objetivo era indagar en las percepciones de quienes fueron los destinatarios de esta política pública a fin de poder conocer cuáles fueron las motivaciones que los llevaron a inscribirse, las condiciones en las que desarrollaban su tarea, las características de las actividades que realizaban, la posibilidad de comenzar un emprendimiento a partir de este beneficio; entre otras.

El primer desafío fue conocer cuántos y quiénes eran los beneficiarios, ya que no hay información oficial de acceso público sobre este plan. A partir de visitas a algunos establecimientos u organizaciones donde los destinatarios del plan desarrollaban sus actividades se pudo contactar a un número considerable de beneficiarios, pero un alto porcentaje se rehusó a responder, aduciendo que quizá eso le implicaría algún tipo de “inconvenientes” para una próxima postulación a becas o planes provinciales.

Resultados y discusión

Considerando los requisitos requeridos, se destaca que todos jóvenes encuestados tenían el rango de edad establecido para acceder al beneficio y eran residentes de la provincia de San Luis.

Por otra parte, como esta política social estaba orientada a los jóvenes que no estuviesen integrados dentro del sistema laboral, puesto que uno de los requisitos exigidos por el Plan era encontrarse sin trabajo al momento de la presentación del proyecto, se observa, sin embargo, que no todos los beneficiarios cumplieron ese requisito. Si bien más del 60% reconoció haber trabajado antes de ingresar al plan (en su mayoría solo medio día), un 37% continuó sus tareas laborales durante el período que percibió la beca.

Por otro lado, si bien la Secretaría de la Juventud exigía a los postulantes del Plan de becas que presentaran un proyecto vinculado a la Disciplina Deporte, Cultura o Ciencia y Tecnología, y además trabajar 20 horas semanales –que podían ser organizadas según las comodidades y preferencias de los beneficiarios-, hubo becarios que nunca presentaron un proyecto ni desarrollaron ningún tipo de tarea y sin embargo, percibieron el beneficio económico sin dificultad alguna. De igual manera se observó que un 60% de los encuestados cumplimentó con las 20 horas semanales exigidas por el plan, mientras que un 40% incumplió con esa exigencia, pero a pesar de ello, siguieron percibiendo el beneficio de la beca.

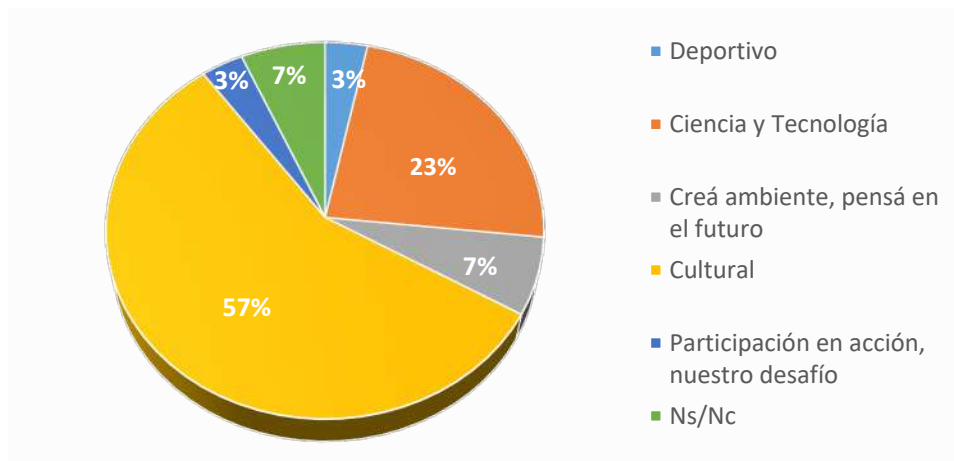


Gráfico 1. Tipo de proyectos elegidos por los beneficiarios en el marco del Plan

Fuente: elaboración propia

Se identificó que entre los tipos de proyectos que fueron elegidos por los beneficiarios la mayoría (56,7%) estaban asociados a la Disciplina Cultura. En segundo lugar intervinieron en proyectos vinculados a la Disciplina Ciencia y Tecnología (considerados dentro de este eje los proyectos denominados “Creá ambiente, pensá en el futuro” y “Participación en acción, nuestro desafío”).

Por último, las propuestas presentadas hacían referencia a la Disciplina Deporte. Cabe destacar que un 7 % expuso que desconocía el tipo de proyecto en el cual se encontraban incorporados, esto se debe a que ellos nunca presentaron un proyecto para poder percibir los beneficios del plan. Los proyectos presentados fueron diversos, tal como se refleja en la Tabla 1:

Proyecto	Porcentaje
Producir árboles para forestar la Cuenca del Morro	10,0%
Dictar clases de apoyo/ enseñar técnicas de estudio a niños y adolescentes	26,7%
Dictar clases de expresión corporal/danzas/manualidades/reciclaje/deportes	33,3%
Enseñar a manejar <i>tablets</i> a niños y/o adultos	6,7%
Brindar charlas de salud comunitaria y prevención	3,3%
Incentivar el intercambio de libros	3,3%
Brindar servicios de guardería	3,3%
Brindar actividades recreativas y acompañamiento a ancianos de un asilo	6,7%
Nunca presentó proyecto	6,7%
Total	100,0%

Tabla 1. ¿En qué consistía el proyecto?

Fuente: elaboración propia

En lo que respecta a los organismos en los cuales los beneficiarios desarrollaban sus actividades se pudo identificar que concurrían a establecimientos educativos, centros de salud, instituciones públicas y también en instituciones religiosas u organizaciones de índole privada.

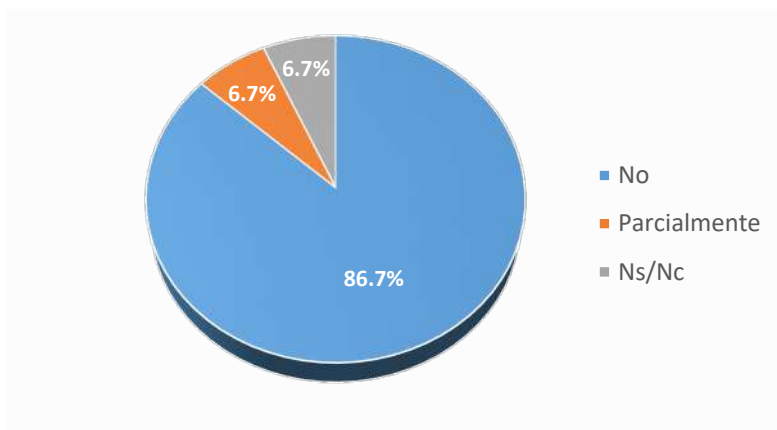


Gráfico 2. El Plan ¿Le brindó los elementos necesarios para llevar adelante el proyecto?

Fuente: elaboración propia

Cabe señalar que, según los lineamientos establecidos por el Plan, los jóvenes becados recibirían las herramientas necesarias por parte del gobierno provincial para desarrollar las actividades vinculadas al proyecto, sin embargo, esto no fue así, considerando que el 86,7% de los encuestados expresó no haber recibido los elementos indispensables. Hubo quienes especificaron que para poder llevar adelante el proyecto utilizaron parte del dinero cobrado de la beca, como así también, recibieron ayuda de la institución donde se realizaron las actividades. Si bien, un 6,7% expuso que el Plan les brindó algunos elementos para llevar adelante el proyecto, mencionaron que no eran los que habían solicitado.

Si bien esta política pública no tenía restricciones con respecto a que otro familiar fuese beneficiario de otra asignación de planes provinciales o nacionales, se destaca que el 50% de los jóvenes expresó tener un familiar que percibía un plan del gobierno provincial. De ellos, un 80% era beneficiario del Plan “Soñamos junto a vos”.

Un 80% de los beneficiarios consideraban al plan como un “trabajo”. Esto se fundamentaba en que tenían que cumplir con un horario; realizar tareas concretas que les exigían; porque les permitía tener un ingreso fijo mensual o bien, por el compromiso que tenían con la institución, pero claramente esto no comprende los requisitos de lo que se considera un trabajo formal o “en blanco”. De todas maneras, hubo quienes reconocían que no cumplían con el horario o bien, que nadie los controlaba.

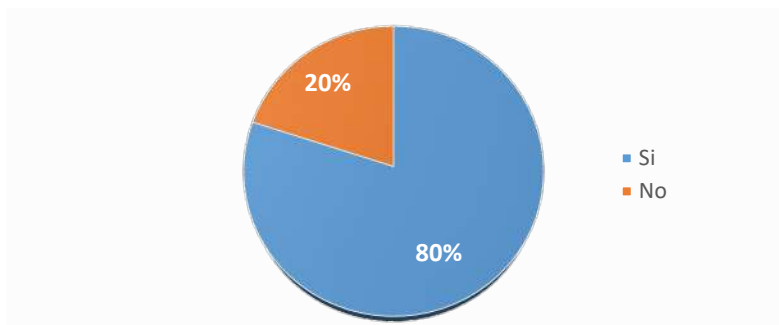


Gráfico 3. ¿Consideraba al Plan como un trabajo?

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, desde la Secretaría de la Juventud se indicó que los beneficiarios del Plan de Inclusión Social serían los encargados de controlar que las actividades realizadas por los becarios se desarrollaran en tiempo y forma. Si bien la mayoría de los becarios reconoció que el control consistía en firmar una planilla en la que se registraba la asistencia en la institución donde llevaban a cabo las actividades, expresaron desconocer quiénes la controlaban.

Motivos	Porcentaje
La posibilidad de tener un ingreso fijo	21,4%
La posibilidad de acceder a una ayuda económica del gobierno	9,5%
Falta de trabajo/desocupación	19,0%
Por la mala situación económica	16,7%
Para adquirir experiencia	7,1%
Para pagar los estudios	11,9%
Para llevar adelante un proyecto	14,3%
Total	100,0%

Tabla 2. ¿Por qué se inscribió en el plan?

Fuente: elaboración propia

Con respecto a los motivos por los cuales los beneficiarios se inscribieron al plan, según sus propias expresiones, la gran mayoría lo hizo por la posibilidad de percibir un ingreso fijo. Hubo quienes afirmaron que accedieron al plan “por falta de trabajo o porque estaban desocupados”. Si bien hubo mención además a la “mala situación económica”, es importante destacar que sólo un 14,3% expresó que su motivación era “llevar adelante un proyecto”, que es el objetivo central de esta política.



Al consultarles acerca de si sus expectativas se habían cumplido, en su mayoría reconocieron que sí en tanto percibían un ingreso mensual. De todas maneras, señalaron que su deseo era continuar percibiendo la beca por más tiempo (sólo fue por 12 meses, ya que esta política no se prorrogó en el tiempo). Hubo quienes declararon que sus expectativas al ingresar al plan era cumplir con los objetivos plasmados en el proyecto presentado y contar con una opción viable para poder continuar sus estudios. Un número reducido de beneficiarios declaró tener como expectativa lograr una inserción laboral en las organizaciones donde llevaban adelante sus proyectos una vez culminada la beca y los que manifestaron que ese ingreso percibido serviría para invertir en un futuro emprendimiento. También hubo quienes expresaron que no tenían expectativa alguna con respecto al plan.

En cuanto a las capacitaciones desarrolladas en el marco del Plan, un alto porcentaje reconoció haber recibido capacitaciones y charlas generales que se enfocaban en ejes relacionados al deporte, cultura, ciencia y tecnología. Además, se les impartieron cursos que otorgaban puntaje docente, entre los cuales mencionaron: charlas sobre incentivos y motivacionales, clases de coaching, liderazgo de grupos, entre otros. Por otra parte, hubo un reducido número de becarios que mencionaron que el Plan les ofreció un curso de programación y herramientas para diseñar un Curriculum Vitae.

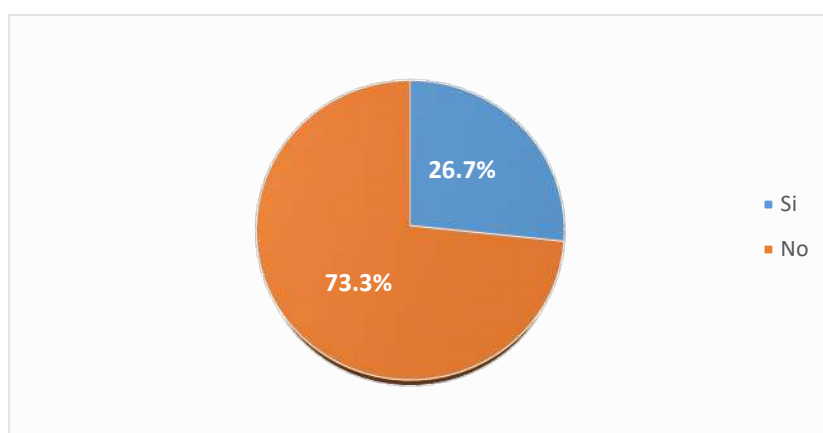


Gráfico 4. Esa capacitación ¿Le permitió generar un emprendimiento?

Fuente: elaboración propia

La totalidad de personas que expresaron haber recibido algún tipo de capacitación, reconoció que esas prácticas no les permitieron generar un emprendimiento. De todos modos, un 30% de los beneficiarios expresó que le sirvió a nivel personal o como motivadoras para su futuro profesional. La mayoría de los jóvenes destacaron como aspectos positivos la posibilidad de percibir un ingreso fijo todos los meses, como así también



cobrar a tiempo ese beneficio económico (41,5%). Hubo encuestados que valoraron la posibilidad de obtener experiencia y nuevos conocimientos, como así también crecimiento laboral y personal que les aportó haber participado en los diferentes proyectos. Destacaron además la posibilidad de crear lazos de amistad, buen trato y buen ambiente de trabajo dentro de las organizaciones donde llevaron adelante sus proyectos. Los beneficiarios indicaron diferentes aspectos negativos con respecto al Plan, entre ellos: la falta de control y supervisión por parte de la Secretaría de la Juventud para verificar que los beneficiarios cumplieran con sus actividades, como así también, la falta de organización y la administración deficiente de la Secretaría en cuanto a la selección y aprobación de los proyectos, las dificultades para la implementación, la escasa participación de los organizadores del plan, que el Plan no se extendiera en el tiempo, que no les brindó los elementos necesarios ni las capacitaciones adecuadas para llevar adelante el proyecto.

Los jóvenes destacaron también como características negativas las presiones que recibían para asistir a los actos políticos del gobierno o los condicionamientos a la hora de votar en las elecciones, la falta de claridad de los criterios para dar de alta o de baja al Plan. Además, expresaron que hubo muchas personas que percibieron los beneficios del Plan sin trabajar o realizar actividad alguna, que no lograron desarrollar su emprendimiento y no pudieron seguir con el proyecto ya que finalizó el plan. También señalaron como aspecto negativo que luego de concluido el periodo de la beca no pudieron seguir trabajando en la institución donde llevaban a cabo sus proyectos y al mismo tiempo destacaron la falta de información concreta de parte de la Secretaría de la Juventud. Hubo quienes manifestaron que el gobierno provincial se apropia de las ideas de proyectos que resultan prometedores.

Al consultarles sobre la actividad que estaban realizando los becarios al momento de realizar la encuesta y ya transcurrido más de un año de la finalización de la beca, la mayoría de los beneficiarios declaró estar estudiando en la universidad; y en segundo lugar, estar realizando actividades docentes en organizaciones educativas, dictando clases de apoyo y/o clases grupales en un gimnasio. Y si bien un 11,1% manifestó ser empleado de un comercio, un porcentaje idéntico se encuentra desempleado. Otros enunciaron estar trabajando de manera independiente, en un emprendimiento familiar, tener trabajos eventuales, como así también, realizar actividades relacionadas al cuidado de niños; entre otros.

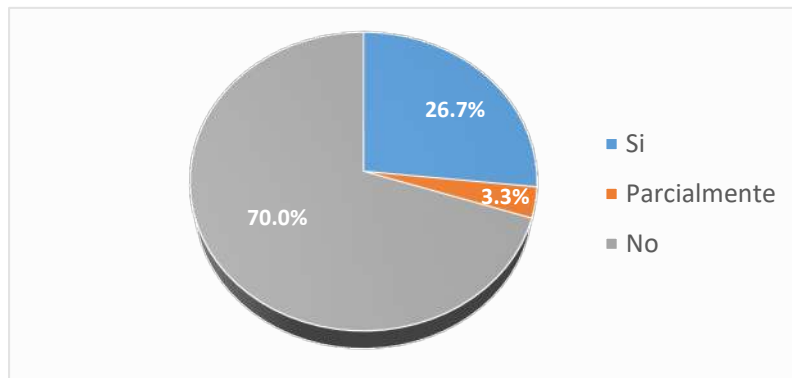


Gráfico 5. El acceso a la beca, ¿le permitió llevar adelante la actividad que realiza en la actualidad?

Fuente: elaboración propia

Es importante remarcar que el 70% de los encuestados respondió que acceder al Plan no les permitió realizar la actividad que lleva a cabo en la actualidad y que no se corresponde con el proyecto presentado.

Conclusiones o reflexiones finales

Si se considera que esta política estaba destinada a fomentar el espíritu emprendedor de los beneficiarios, se puede visualizar que ellos pudieron desarrollar su espíritu emprendedor en el momento de presentar sus propuestas, pero que luego se vio desalentado en el transcurso de la ejecución de los proyectos puesto que muchos no pudieron cumplir con las propuestas presentadas.

Si bien el Plan estaba orientado a desarrollar y potenciar el espíritu emprendedor de los jóvenes sanluiseños y que su impacto pudo haber sido beneficioso para la provincia, esto no se pudo lograr ya que en su implementación se desvirtuó el espíritu mismo de esta política por diversas razones: falta de elementos para llevar adelante el proyecto; escaso o nulo control de las tareas desempeñadas; modificación de las tareas originales por parte de las autoridades; por conflictos internos con docentes de los establecimientos educativos; por coexistencia de proyectos similares dentro de una misma organización; por escaso apoyo del gobierno para cumplir con los fines previstos; etc. Esto llevó a que muchos beneficiarios del Plan modificaran sus propuestas originales y que desarrollaran otras actividades, que eran demarcadas por las organizaciones o instituciones en donde desempeñaban sus tareas, y en muchos casos su tarea consistió en la realización del curso de Programación 3.0.



Todo esto llevó a que las iniciativas dirigidas al fortalecimiento del espíritu emprendedor tomaran otro rumbo y consecuentemente, los jóvenes perdieran, en cierta medida, el ánimo de emprender.

En la actualidad, tanto a nivel nacional como provincial, la situación de desempleo se hace cada vez más evidente y como consecuencia, muchas personas buscan capacitarse y aprovechar oportunidades que le permitan generar emprendimientos para paliar tal situación. Este Plan podría haber sido una herramienta válida para impulsar la inserción laboral de los jóvenes que habitan en la provincia de San Luis.

Se considera importante que desde el Estado se generen políticas públicas bien delimitadas para fomentar el espíritu emprendedor y el emprendedorismo por la relevancia que tiene para impulsar el desarrollo económico y social de un país.

Referencias bibliográficas

Bóveda Q, J. E. et al (2015). Manual de Emprendedorismo. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)

Carballo, I. E. et al (2017) "Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura" en Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 7 No 13.

Formichella, María Marta (2004) El concepto de emprendimiento y su relación con la educación, el empleo y el desarrollo local. Beca de Iniciación del INTA: "Gestión del emprendimiento y la innovación".

Freire, Andy (2005) Pasión por emprender. De la idea a la cruda realidad. Grupo Editorial Norma.

Secretaría General de la Gobernación. Decreto N°2922-SGG-SJ-2017 del día 15 de junio de 2017. Publicada en Boletín Oficial de la provincia de San Luis N°14.726, el día 23 de agosto de 2017.

Messina, M. et al (2018). Manual didáctico Emprendedorismo. Montevideo, Uruguay: Comisión Sectorial de Enseñanza, Universidad de la República.

Ministerio de Hacienda Pública de la provincia de San Luis. Ley N° VIII – 0253 – 2017. Ley de Presupuesto de la Administración Provincial para el ejercicio 2018. Publicada en Boletín Oficial de la provincia de San Luis N° 14.762 el día 15 de noviembre de 2017.

Páez, Mónica (2009) "Más empleo estatal y más precario". XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires. ISSN 1852-5202

Viale Vargas, Romina Alejandra (2017), El espíritu emprendedor y su relación con el fomento de la cultura emprendedora en la ciudad de Mendoza. Trabajo Final de grado de la Licenciatura en Gestión de Recursos Humanos. Universidad Siglo 21, Argentina.



Análisis crítico del enunciado habitante en situación de calle en Colombia.

Maribel Valencia López

Resumen

En Colombia históricamente a los habitantes de calle se les ha visto como problema, como desechos y, en años más recientes, como objeto de estudio y de intervención social, de modo que parece estamos, a modo de Foucault, ante la construcción de una nueva subjetividad. Hace falta ahondar en un análisis conceptual que permita vislumbrar cómo es que este fenómeno está interpelando no sólo al Estado – ya que desde el 2013 se formuló una ley para habitantes de calle- sino también a disciplinas médicas y de las ciencias sociales. De allí que se busque seguir el continuum en la manera en que son y han sido juzgados los habitantes de calle en Colombia, con miras a entrever el contenido del enunciado “habitante en situación de calle” a través de las construcciones discursivas que se tejen en torno al mismo. Esto implica la realización de revisión bibliográfica, hemerográfica, trabajo de archivo y de campo con entrevistas semiestructuradas a diversos actores. Se ha encontrado que los principales postulados de la ley para habitantes de calle son incongruentes con otras disposiciones legales del país. Asimismo, publicaciones y testimonios con presupuestos morales que juzgan la habitabilidad en la calle como un asunto de responsabilidad individual y no como resultado de las condiciones socio-económicas del país. Por lo que se concluye que los saberes producidos y los discursos oficiales, a la vez que dicen; ocultan, llenando de contenidos esa forma vacía que antes era el enunciado habitante en situación de calle.

Palabras clave

Habitante de calle; Enunciado; Continuum; Discursos; Subjetividad.

Noción de postura teórica del proyecto.

En busca de un correcto tratamiento del tema, se presentan a continuación los conceptos y categorías centrales que se utilizarán para el desarrollo del presente estudio:

Función enunciativa en Michel Foucault. En la Arqueología del Saber (1997) el filósofo francés Michel Foucault afirma que más que un elemento, el enunciado es algo así como el átomo del discurso, una función que se ejerce verticalmente respecto de otras unidades como la proposición o la frase. Foucault define la existencia del enunciado así: “Existencia que hace aparecer algo distinto a un puro trazo, más bien, la relación con un



dominio de objetos; algo distinto de una acción u operación individual, más bien un juego de posiciones posibles del sujeto; algo distinto de una totalidad orgánica, autónoma, cerrada en sí misma y susceptible de construir un sentido [...] más bien una materialidad repetible” (Foucault, 1997, pp. 142- 143 citado en Castro, 2004, p. 108).

Al entenderse así el enunciado, no se remiten los problemas a un mero cambio de contenido de los discursos (refutación de antiguos errores, formulación de nuevas verdades), ni tampoco a las alteraciones en las formas teóricas (renovación de los paradigmas, modificación de los conjuntos sistemáticos); sino más bien a preguntarse ¿qué es lo que rige a los enunciados y cómo se rigen unos a otros? El enunciado se rige por reglas de formación (política general de la verdad), según las cuales se discrimina lo verdadero de lo falso y se producen efectos de verdad al interior de los discursos. Es decir, se rige por prácticas humanas –económicas, políticas, técnicas, sociológicas- que le sirven de condiciones de formación y que determinan los efectos de poder propios del “juego enunciativo” (M. Foucault, 1971).

Discurso según Michel Foucault. En la *Arqueología del Saber* (1997) Foucault define el discurso como el “conjunto de enunciados que provienen de un mismo sistema de formación; así se podría hablar de discurso clínico, discurso económico, discurso de la historia natural, discurso psiquiátrico” (p. 141). De modo que, el discurso “está constituido por un número limitado de enunciados para los cuales se puede definir un conjunto de condiciones de existencia” (p. 153).

De los dos puntos anteriores es que resulta central pensar las personas en situación de calle como enunciado proveniente de una serie de discursos oficiales y no oficiales que lo han entendido y producido como problema social a estudiar e intervenir. Cabe mencionar que para Foucault:

La descripción enunciativa no se ocupa de lo que se da en el lenguaje sino del hecho de que existe el lenguaje, de que existen determinadas formulaciones efectivamente pronunciadas o escritas, y busca determinar las condiciones de posibilidad de existencia de estas determinadas formulaciones” (Foucault, 1997 citado en Castro, 2004, p. 109).

En otras palabras, las condiciones que posibilitan que determinados enunciados existan, para el caso del presente estudio, qué condiciones están haciendo posible el enunciado persona en situación de calle y las formulaciones relacionadas con el mismo durante las últimas décadas en Colombia.



El pobre según Georg Simmel. En su texto *El Pobre* (2014), más que definir la pobreza, Simmel se pregunta por el pobre como sujeto que cumple una determinada función en la sociedad. Así, afirma que “el pobre como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos según las normas sociales” (p. 79). Por lo que el pobre no se define en razón de sus posesiones materiales o su capacidad de solvencia de necesidades, sino más bien que un sujeto es pobre desde el momento en que es o debiera ser asistido. Siendo así, el pobre no posee una esencia que lo hace ser pobre o dejar de serlo, sino que más bien lo define la función social específica que cumple al ser asistido ya sea por la totalidad [el Estado] o por individuos específicos (p.80). Esta definición dada por Simmel ya no es individual del pobre sino social, ya que, “sólo en el momento en que son socorridos (a menudo tan pronto como sus situaciones lo exijan, aunque no reciban ayuda) entran en un círculo caracterizado por la pobreza.

De lo anterior que el pobre sea una categoría que se acerque a lo que presumiblemente sucede en la actualidad con la persona en situación de calle en Colombia; sujeto que recibe una nueva denominación [recordemos que en años anteriores se le denominaba indigente o incluso desechable] en función de las políticas públicas que se formulan para “socorrerlo”. Cabe apuntar que Simmel afirma que “el círculo de pobreza no se mantiene unido por la interacción de sus miembros, sino por la actitud colectiva que la sociedad en su conjunto adopta frente a él” (2014, p.81). Sin embargo, hay casos más específicos en donde puede configurarse un grupo de pobres en sí mismo, esto es, “cuando hay un contenido positivo común a muchos pobres” (p. 81), como ejemplo, el caso de los que no tienen techo, ya que “se tiende a reunir a los afectados en determinados lugares de refugio en las grandes ciudades” (p. 81).

En consecuencia, a partir de Simmel podemos comprender a las personas en situación de calle como un grupo en sí, ya que el contenido positivo [ordenador] común de no tener un techo y por tanto habitar la calle, los ubica en un mismo colectivo, el cual no se presupone aquí de ningún modo que sea homogéneo o que necesariamente remita a una especie de comunidad organizada con lazos o vínculos de cooperación y supervivencia. Sino más bien a un grupo de sujetos que puede ser focalizado y objetivado con miras a ser intervenidos por parte del Estado o de organizaciones de la sociedad civil.



Habitanza de calle diferente a habitabilidad en calle de acuerdo al Ministerio de Salud y Protección Social –MSPS- de Colombia

En el marco conceptual del documento preliminar de la Política Pública para el Habitante de Calle en Colombia (2018) formulado por el MSPS, se establece que se reemplazó el concepto de habitabilidad en calle por el de habitanza en calle, a pesar de que en la ley que mandata la política pública [Ley 1641 de 2013] se hable en aquellos términos. Esto porque se considera más preciso de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española –RAE-, pues la habitabilidad refiere a “la cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda”, lo cual evidentemente dista del significado de habitanza, que refiere al “fenómeno social en que un ser humano adopta la calle como una opción para desarrollar su forma de vida” (MSPS, 2018, p. 12).

Habitante de calle según MSPS de Colombia

Se divide a los habitantes de calle en tres grupos, a saber: los habitantes en calle, los habitantes de la calle y las niñas, niños y adolescentes en situación de calle o alta permanencia en calle – estos últimos quienes merecen un tratamiento especial por parte de la legislación colombiana-. De modo genérico se establece allí que estos tres grupos se enmarcarán en la expresión “persona en situación de calle –PSC-” (MSPS, 2016 citado en MSPS, 2018).

Así, el habitante de calle es definido como aquella “persona que hace de la calle su lugar de habitación donde satisface todas sus necesidades, ya sea de forma permanente o transitoria (MSPS, 2016 citado en MSPS, 2018, p. 13). El habitante en calle es aquella persona que “hace de la calle el escenario propio para su supervivencia. Sin embargo, alterna el trabajo en la calle, la casa y la escuela” (p. 14). Por último, se define en el documento en mención, la situación de vida en calle de niñas, niños y adolescentes que habitan permanentemente en la calle, sin ninguna red familiar de apoyo, y los niños, niñas y adolescentes con alta permanencia en calle, es decir, quienes “permanecen en las calles durante gran parte del día, pero en la noche regresan a alguna forma de familia u hogar” (ICBF, 2016 citado en MSPS 2018).

Planteamiento del problema

Actualmente desde el Gobierno Nacional de Colombia, especialmente a través del Ministerio de Salud y Protección Social, se está desarrollando la formulación de una política pública social para las personas en situación de calle del país. A pesar de que fue



desde el año 2013 que se estableció en el artículo 9 de la Ley 1641 [Ley que establece los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de calle] que el Ministerio de Salud debía implementar los servicios sociales para los habitantes de calle, ha sido sólo hasta el año anterior [2018] que se ha podido conocer el documento preliminar de dicha política pública. En el marco conceptual del documento en mención, se establece en primer lugar que se reemplazó el concepto de habitabilidad en calle por el de habitanza en calle, aunque en la ley que mandata la política pública se hable en aquellos términos. Esto porque se considera más preciso de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española –RAE-. Además, se divide a los habitantes de calle en tres grupos, a saber: los habitantes en calle, los habitantes de la calle y las niñas, niños y adolescentes en situación de calle o alta permanencia en calle – estos últimos quienes merecen un tratamiento especial por parte de la legislación colombiana-. De modo genérico se establece allí que estos tres grupos se enmarcarán en la expresión “persona en situación de calle –PSC-”. (MSPS, 2016 citado en MSPS, 2018, p. 13). De allí que, a partir de que es posible entrever que estamos en un umbral en el que determinadas personas están siendo constituidas –producidas- como sujetos específicos desde el discurso (a través de ciertas caracterizaciones y supuestos en torno a ellas), se haga necesario rastrear y analizar dicha constitución histórica. En este sentido, M. Foucault, 1971, asienta que:

Únicamente se puede en el orden del lenguaje y del saber producir algo nuevo poniendo en juego un determinado número de reglas que van a definir la aceptabilidad o la gramaticalidad de los enunciados o que van a definir, en el marco del saber, la cientificidad de los enunciados (p. 71).

De modo que, no se trate de informar o describir simplemente la discontinuidad en el modo en que se ve, escribe y habla sobre los habitantes en situación de calle en la actualidad, sino de dar cuenta que la mutación misma es el signo de otra cosa, que allí se evidencia una modificación en las reglas de formación del enunciado [*persona en situación de calle*], que hace que determinados modos de abordar el “problema” adquiera legitimidad y anule otros. En este sentido, resulta pertinente responder a la pregunta: ¿cómo se producen las condiciones de posibilidad de existencia del enunciado ‘persona en situación de calle’ y cuál es su correlación con otros enunciados que producen marginación en Colombia?, objeto mismo del presente proyecto de investigación. La cuestión central la constituyen entonces las personas en situación de calle en Colombia como objeto de estudio, objeto de saber, de intervención social y de políticas públicas. El problema consiste en determinar el contenido del enunciado en mención,



las construcciones discursivas y prácticas no discursivas que se tejen en torno a lo que hoy conocemos como persona en situación de calle e identificar y hacer evidente de qué forma se relaciona este enunciado con otros enunciados que producen marginación. En otras palabras, determinar según cuál espacio de orden se ha constituido el enunciado, sobre qué *a priori* histórico y en qué elementos ordenadores ha podido aparecer (cf. Foucault, M., *Las palabras y las cosas*, 2010, p. 14).

Por último, resulta importante señalar que el fenómeno de la habitabilidad en calle es netamente urbano y que toda referencia a, por ejemplo, la figura del “loco del pueblo” en entornos rurales, no será incluida en la presente investigación, ya que dista en gran manera de lo que hoy por hoy se entiende como persona en situación de calle. Dicho sea de paso, por las características mismas del fenómeno de la habitabilidad en calle (ahora habitanza de calle desde la legislación colombiana), resulta obvio que en el imaginario de personas longevas en Colombia, existe referencia de la población habitante de calle mucho antes del año 1992 (Comunicación personal, persona jubilada: Mario López Escudero, 15 de noviembre de 2018), sin embargo, por motivos de orden investigativo se tomará esta fecha como punto de partida, por ser el primer año en que desde el plano jurídico se encuentran antecedentes en Colombia.

Antecedentes

Las personas en situación de calle históricamente han sido considerados en Colombia y en otras partes del mundo, como un problema social y estético ligado a las zonas urbanas (cf. Góngora y Suárez, 2008). El fenómeno de la habitabilidad en la calle posee un origen inmemorial, además, en palabras de Nieto y Koller, (2015):

La habitabilidad en calle ha sido reportada y estudiada en países de los cinco continentes. Parecería ser un fenómeno transnacional e incluso transcultural. No obstante, las definiciones de habitante de calle son variadas. Hay diferencias no solo entre los países, sino incluso al interior de un mismo país” (Acta de investigación psicológica 2164).

Así, por ejemplo, en países como Argentina y España suele referírseles como “sin techo”, en Chile se les conoce como “personas en situación de calle” y, en Brasil y Colombia como “habitantes de calle”, o más recientemente, como personas en situación de calle (“moradores de rua” en su traducción al portugués) (Nieto y Koller, 2015).

Una de las fuentes teóricas fundantes de la habitabilidad en Calle fue Burke, T., quien en 1994 publicó el texto “*Homelessness in Australia- Causal Factors*”, allí el autor asevera que existen dos niveles de la habitabilidad en calle; el primero, habitabilidad en



calle absoluta y el segundo, habitabilidad en calle relativa. Aquél se refiere a quienes viven en las calles, bajo puentes, o en edificios abandonados. Mientras que la habitabilidad en calle relativa se refiere a personas que cuentan con alojamiento temporal o que poseen una casa “pero no un hogar”. Es desde ese autor donde se evidencia una diferencia importante en la definición de la habitabilidad en calle entre los países desarrollados y en vía de desarrollo -como los países latinoamericanos-. Pues bien, en Latinoamérica, por ejemplo, por motivos socioeconómicos y políticos, ha sido una tendencia la diferenciación marcada entre quienes viven en situación de pobreza extrema (en refugios, casas de paso, casas sin condiciones mínimas de salubridad etc.) y quienes habitan en la calle. (Nieto y Koller, 2015).

Para el caso colombiano, específicamente se habla de habitantes de calle desde el primer censo realizado a dicha población en la ciudad de Bogotá en 1999. No obstante, en el plano jurídico -si bien se hablaba de indigentes en lugar de habitantes de calle o personas en situación de calle- fueron contemplados por primera vez por la Corte Constitucional colombiana en una sentencia de tutela dictaminada en 1992, donde se otorgan derechos especiales de protección estatal [referidos a derechos de atención especializada en salud] exclusivamente a la persona titular de la acción jurídica (Gómez, 2013). Para el año 1993, la sentencia T- 376/1993 indicó que a los indigentes no debía llamárseles desechables, pues éste evidentemente es un término peyorativo comúnmente utilizado en Colombia incluso hasta nuestros días. También en el año 1993 a través de la sentencia T-384/1993 se declaró que se debía garantizar a los indigentes los servicios básicos. En el año 2006, a través de la sentencia C-040/2006 se declara que la mendicidad ejercida de manera autónoma y personal, sin intermediarios es permitida. En el año 2011 se instauraron en el país una serie de acciones afirmativas para los habitantes de calle a través de la sentencia T-057/2011, así como la declaratoria de especial protección a los habitantes de calle portadores del Virus de Inmunodeficiencia Humana -VIH- (Sentencia T-323/2011). Ya para el año 2013 se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para los habitantes de calle a través de la ley 1641, en la cual se establecen por primera vez definiciones como habitante de la calle, habitabilidad en calle y calle (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia -MSPS-, 2018)

Paradójicamente, sólo fue hasta el año 2015 que a través de la sentencia C-92/2015 se declaró que el Estado colombiano debe proteger al habitante de calle, año en el cual también a través de la sentencia T-042/2015 se declaró que toda persona incluyendo al



habitante de calle, es libre de desarrollar su personalidad acorde a su pluralidad. Una acción jurídica importante se dio también en el año 2017, cuando a través de la sentencia T-C81/2017 se declaró inexecutable el parágrafo 3 del artículo 41 del Código de Policía de 2016, allí se establece que no se podrán trasladar e internar a los habitantes de calle en contra de su voluntad. Por último, para abril del año 2018, es apenas cuando el Gobierno de Colombia y el Ministerio de Salud, a través de la Oficina de Promoción Social publica el documento preliminar de la política pública social para el habitante de calle en Colombia (MSPS, 2018).

Estos son los primeros antecedentes institucionales que se encuentran. Por otra parte, con relación a las producciones culturales, un hito importante lo constituye la película colombiana, del año 1998, dirigida por Víctor Gaviria, llamada *La vendedora de Rosas*. En ella se narra la historia de una joven (con alrededor de 13 años de edad) en situación de alta permanencia en calle que habita intermitentemente en una pensión y desarrolla toda su vida en las calles de la ciudad de Medellín. El caso es relacionado implícitamente con el consumo de psicoactivos, la descomposición familiar, la prostitución y la marginación social.

Asimismo, se ha encontrado que a partir del año 2012 [un año antes de la promulgación de la ley 1641] el tema de la habitabilidad en la calle fue más frecuente que en años anteriores, esto, a través de reportajes transmitidos mayoritariamente por televisión nacional (especialmente por Canal Caracol y RCN Televisión) en horarios de alta audiencia en Colombia, esto es, de 19:00 hrs a 22:30 hrs. Algunos de los reportajes hallados hasta el momento, recogen historias de vida de personas que habitan en la calle después de haber sido “exitosos” o “a pesar de” tener habilidades extraordinarias¹. Como generalidad se encuentra que estas producciones televisivas relacionan directamente el fenómeno de la habitabilidad en calle con el consumo de psicoactivos, lo cual refuerza en el imaginario de la audiencia la idea de que necesariamente quien habita la calle posee una adicción a los mismos.

Discusión

La importancia del tema a tratar en la presente investigación radica en que constituye un tema actual de las políticas públicas colombianas que presenta dificultades en su definición e implementación, de modo que podría afirmarse que estamos en un umbral epistemológico (cf. Foucault, 1984) en relación con las personas en situación de calle, y por ello, se hace necesario realizar un seguimiento a las trayectorias del enunciado,



trabajo que aún no se ha hecho específicamente en Colombia. Asimismo, su importancia radica en que en Colombia históricamente a los habitantes de calle se les ha visto como problema, como desechos y, en años más recientes, como objeto de estudio y de intervención social, por lo que no se ha ahondado en un análisis conceptual que permita vislumbrar cómo es que este fenómeno está interpelando no sólo al Estado sino también a disciplinas médicas y de las ciencias humanas de modo que parece estamos ante la producción de una nueva subjetividad.

En este orden de ideas, se hace necesario seguir el continuum en la manera en que son y han sido juzgadas las personas en situación de calle en Colombia desde diversos ámbitos (políticos, económicos y sociales), pero no presuponiendo un orden lógico o un movimiento ascendente en el mismo, sino definiendo simultaneidades y mutaciones que hacen posible que en la actualidad se enuncie a determinados sujetos como *personas en situación de calle*. Para tal fin, en primera instancia, se describirán las trayectorias de narrativas y prácticas no-discursivas relacionadas con las personas en situación de calle utilizando como fuentes primarias los discursos institucionales (públicos/privados) y producciones culturales al respecto en Colombia. La descripción servirá para, en un segundo momento, identificar simultaneidades y discontinuidades en las trayectorias en mención.

Teniendo en cuenta que el discurso es el conjunto de enunciados que provienen de un mismo sistema de formación, y que estos “átomos del discurso” (enunciados) se correlacionan con enunciados otros (Foucault, 1997, pp. 142- 143 citado en Castro, 2004, p. 108), el análisis del enunciado ‘persona en situación de calle’ requerirá contrastar sus narrativas y prácticas propias con narrativas y prácticas de otros enunciados que producen marginación con el fin de relacionarlas y hacer evidente que su historia no es la de su perfección creciente sino la de sus condiciones de posibilidad. En este sentido, el análisis de este enunciado no remite exactamente a una instancia fundadora, ni pretende ahondar en el fenómeno mismo de la habitabilidad en calle, sino más bien, remite al análisis relacional con otros enunciados propios de los discursos oficiales y no oficiales que producen marginación, tales como la pobreza, el ordenamiento territorial, el desarrollo humano, el tránsito, entre otros, con el fin de mostrar las correlaciones y exclusiones (o contradicciones), entre los mismos.

En suma, se pretende realizar un análisis de las condiciones de posibilidad del enunciado persona en situación de calle en Colombia [lo cual incluye habitantes de calle,



habitantes en calle y niñas, niños y adolescentes en situación o con alta permanencia en calle (MSPS, 2018)], lo que implicará una amplia revisión bibliográfica, así como hemerográfica y de trabajo de archivo. Asimismo, requerirá un trabajo de campo en donde se realicen entrevistas a funcionarios de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y, presumiblemente a las mismas personas en situación de calle. El estudio se considera factible ya que se cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios, las circunstancias no son adversas para su desarrollo, además el tiempo con el que se cuenta [alrededor de un año y tres meses] será suficiente. Del mismo modo, se considera que los objetivos pueden ser alcanzados respetando las dimensiones éticas, ya que el acercamiento a las personas (ya sean habitantes de calle o no) será respetuoso, concertado e informado. Por último, cabe señalar que será indispensable un alto compromiso y esfuerzo intelectual para la comprensión y análisis del tema, con miras a que llegue a constituir un referente importante para futuros estudios y quizás formulación de políticas públicas no sólo en Colombia sino en América Latina.

Cabe anotar que este tema fue seleccionado porque además de considerarse pertinente y abordable para que constituya una tesis a nivel maestría, es un tema de alto interés sociológico que surgió a partir de una inquietud personal que se conectó principalmente con postulados teóricos relacionados con lo que puede ser enunciado a modo de Foucault (1997), con qué es 'habitar' de acuerdo a Michel de Certeau y otros, y, con la definición del pobre en Simmel (2014). Este tema se ha estudiado desde ámbitos como la salud pública, el derecho o el trabajo social, pero poco desde una perspectiva sociológica que lo analice con miras a desprenderse de aquellas categorías tradicionales y busque encontrar las trayectorias de las categorías mismas, es decir, encontrar, a partir de los discursos institucionales públicos y privados y las producciones culturales, las configuraciones políticas, económicas y sociales que han dado lugar a que se hable y escriba sobre la población en mención en Colombia. Teniendo como premisa la importancia de una práctica sociológica reflexiva en donde se cuestionan las prenociones y el sentido común (Bourdieu, p. 309), se piensa cuestionar nociones como *habitar la calle e inclusión social*, por ser en general poco debatidas en el ámbito de los estudios sobre la habitabilidad en la calle. Así pues, en un sentido reflexivo, que implica una objetivación participante (cf. Bourdieu, 2005), resulta importante mencionar que mi interés personal se centra en el hecho de que en la ciudad que habité por casi once años, -Pereira, Risaralda, Colombia- la población habitante de calle es muy alta a simple vista y poco estudiada por ser una ciudad intermedia². De igual modo, el interés social que surge a



partir del tema tiene que ver con el hecho de que asistimos a un umbral histórico de una nueva positividad en el que un grupo de sujetos se están convirtiendo durante los últimos años en objeto de estudio y de intervención y, se considera que comprender el modo en que se presentan desde los enunciados que los enmarcan, puede contribuir en un mejor abordaje por parte de académicos interesados en el tema e incluso, de los encargados de la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con ellos.

Por último, el tema que se propone desarrollar en el proyecto de tesis aquí formulado puede tener un grado alto de dificultad pues requiere un análisis teórico que se puede tornar denso. No obstante, es viable más que nada porque podría ser abordado durante el tiempo que dura el programa académico para el cual se elabora, asimismo, es un tema que no ha sido demasiado estudiado pero que a su vez permite contar con bibliografía suficiente. Las fuentes que se pretende utilizar son accesibles y no representan un peligro para la investigadora, además, no representa un gasto monetario demasiado significativo, más allá de lo que pudiese ser invertido en compra de libros, transporte a campo y diseño e implementación de encuestas. En consecuencia, se espera entregar un trabajo de carácter científico- académico al finalizar el posgrado; un análisis de corte teórico con enfoque crítico que dé cuenta de las transformaciones en el modo de comprender a los habitantes de calle en Colombia y los efectos de poder que circulan entre los enunciados que remiten a los mismos.

Metodología

El tipo de estudio que aquí se plantea es exploratorio-descriptivo, pues no pretende buscar las causas, o el *origen* del fenómeno de la habitabilidad en calle, sino realizar un rastreo de huellas o un seguimiento tanto a las trayectorias del enunciado 'persona en situación de calle' en Colombia, como a sus respectivas *condiciones de posibilidad* y a las prácticas políticas y sociales vinculadas al enunciado, mismas que a su vez se relacionan con otros enunciados que producen marginación. En otras palabras, se parte del supuesto de que el enunciado a estudiar funciona en ciertas prácticas de orden político y social en Colombia, prácticas que constituyen un *discurso* en torno a un conjunto de sujetos que a la vez que son marginados, son incluidos. Esto es, a la vez que se les enuncia como personas en situación de calle para atribírseles ciertas características que los diferencian de otros sujetos [pues son sujetos que contravienen normas sociales como vivir en la calle y no en una casa, como dormir en la calle y no transitarla, como no seguir ciertas normas de higiene, entre otras], se les brinda asistencia social -tanto pública como privada- para ligarlos a un sistema de corrección y normalización.



La metodología del estudio es de enfoque social cualitativo, ya que se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, además, el proceso de investigación se caracteriza por su flexibilidad, pues se contempla que a lo largo del mismo las hipótesis iniciales podrían transformarse e incluso, replantearse. En este sentido, el estudio es más analítico que de desarrollo de hipótesis, además es decorte sincrónico, iniciando desde el año 1992 hasta la actualidad. Se tomará el caso colombiano y aunque se puedan encontrar diferencias o similitudes de la cuestión en relación con otros países, no será esencialmente un estudio comparativo. En este sentido, será un estudio a nivel intermedio, pues se abordará el caso colombiano y no por ejemplo, el latinoamericano.

La técnica principal a utilizar es la investigación documental, la cual se dedica a reunir, seleccionar y analizar datos que están en forma de “documentos” producidos por la sociedad para estudiar un fenómeno determinado. Entendiendo por documento, todo aquel soporte material de hechos, fenómenos y manifestaciones de la realidad social, que existe con independencia de la acción de la investigadora, lo cual incluye: documentos escritos, visuales, sonoros, audiovisuales públicos y privados (Valles, M., 1999).

Si bien la investigación se basa fundamentalmente en fuentes secundarias o documentales, también se utilizarán técnicas de observación como la observación no participante: en al menos tres ciudades de Colombia, de personas en situación de calle y de al menos un centro de atención a esta población. Serán observaciones planificadas, orientadas y en constante relación con las bases teóricas de la investigación. Es decir, observaciones que tendrán en cuenta lo planteado por Ruiz, O. & Ispizua, M., 1989, en las cuales:

No sólo se observan y graban los datos, sino que se entabla un diálogo permanente entre el observador y lo observado, entre inducción (datos) y deducción (hipótesis), al que acompaña una reflexión analítica permanente entre lo que se capta del exterior y lo que se busca cuando se vuelve, después de cierta reflexión, de nuevo al campo de trabajo (p. 11).

Se aplicarán, además, entrevistas semiestructuradas a funcionarios de instituciones públicas y privadas dedicadas a brindar asistencia a las personas en situación de calle, además, de entrevistar al menos a dos personas que en algún momento de sus vidas estuvieron en situación de calle. Todo esto, con el fin de evidenciar las prácticas discursivas y no discursivas que se entretajan entorno al enunciado ‘habitante de calle’ y ‘llenar’ de poder las condiciones de posibilidad de existencia del mismo.



En función de lo anterior, el registro y sistematización de la información recolectada se basará en la realización de fichas de trabajo y matrices de categorización para el análisis documental. Y, el cuaderno o diario de campo además de la grabación de audio y video, en caso de ser posible, en las observaciones y entrevistas. De tal modo, los datos se reunirán en carpetas ordenadas por fecha (año) con un orden interno basado en categorías de análisis y tipo de técnica utilizada en la recolección. Por último, la información dispersa, incoherente y el dato aparentemente anómalo, se guardará en un archivo aparte, y nunca se desechará ya que podría ser útil para futuras investigaciones. (Ver ANEXO A. Tabla de orientación metodológica).

Notas

¹Algunos ejemplos son: 1. Reportaje transmitido en el mes de abril del año 2012 en televisión nacional por el Canal Caracol (uno de los canales con mayor audiencia a nivel nacional, fuente: www.ratingcolombia.com), llamado “En el Bronx vive reconocida bailarina del “Show de Jimmy”. Cabe señalar que el Bronx es el nombre de una calle de la ciudad de Bogotá en donde habitaban –antes de ser desmantelada- un sinnúmero de personas en situación de calle. 2. Reportaje transmitido el 21 de febrero del año 2013, por Canal Caracol, llamado “El Bronx al desnudo: la caldera del diablo”. En donde el sector reconocido por ser habitado por personas en situación de calle y punto central de expendio de drogas en Bogotá, es retratado como uno de los lugares más peligrosos del planeta. 3. Entrevista realizada por Ingrid Forero y transmitida por HSB Noticias en agosto del 2013. Disponible en YouTube como: “La habitante de calle más inteligente de Bogotá”, y titulada: “Gloria Rojas, de habitante de calle a política social”. Allí se muestra cómo una persona “tan inteligente” como Gloria Rojas, debido al consumo de psicoactivos “cayó” en la situación de habitante de calle.

² Los estudios que se encuentran generalmente se centran en el fenómeno del habitante de calle en ciudades principales como Bogotá, Medellín y Cali. De hecho, sólo se han realizado censos de dicha población en estas ciudades, en Pereira aún queda por hacerse.

Referencias

- Bourdieu, P.; Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores. pp. 305-358.
- Castro, E. (2004). *El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Quilmes, Argentina: Prometeo 3010, Universidad Nacional de Quilmes.



Foucault, M. (1971). «*Vérité et pouvoir*», entrevista con M. Fontana en *L'Arc*, 70, n° especial, pp. 16-26.

Foucault, M. (1997). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (2017). *Los anormales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gómez, C. (2013). El habitante de la calle en Colombia: Presentación desde una perspectiva social-preventiva. *Actualidad Jurídica Universidad del Norte*. pp. 28-39.

Góngora, A., Suárez, C. J. (julio-diciembre, 2008). Por una Bogotá sin mugre: violencia, vida y muerte en la cloaca urbana. *Universitas Humanística Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá*. (núm. 66), pp. 107-138.

Ley N° 1641. Diario Oficial del Senado de la República de Colombia. 12 de julio de 2013.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). *Política Pública Social para Habitante de Calle –PPSHC- Documento preliminar*. Recuperado de <https://bit.ly/3j0nDoK>

Nieto, C., Koller, S. (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Acta de investigación psicológica*. Vol. 5 (núm. 3), pp. 2162 – 2181.

Ruiz, O. & Ispizua, M. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao, España: Universidad de Deusto.

Simmel, G. (2014). *El pobre*. Madrid, España: Ediciones Sequitur.

Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid, España: Síntesis Editorial.



La Ferro: Sistematización de Experiencias de Intervención 2017.

David Arturo Bizarro Mercado

Alma Flores

Resumen

Se realiza sistematización de un proyecto mexicano específico, financiado por gobierno desde la Secretaría de Desarrollo e Integración Social SEDIS, para el fortalecimiento de tejido social en 5 asentamientos irregulares de la colonia ferrocarril en la ciudad de Guadalajara, misma que presenta niveles altos de pobreza, inseguridad, condiciones precarias de vivienda, entre otros. Se expone una cartografía de los asentamientos irregulares con datos sobre áreas como trabajo, educación, salud, seguridad, etc., así como el estado del arte de los mismos. Se analiza críticamente, bajo las premisas de la sistematización y las epistemologías del sur, la postura y concepción (colonial eurocentrica) de gobierno y ONG´s sobre las formas de atacar la pobreza y desigualdad en este proyecto, los medios con los que fue "evaluado", sus indicadores y observables, que pueden dar cuenta de qué es lo que interesa al Estado y qué no. Evidenciando cómo ha generado que en dichos asentamientos se realicen proyectos desordenados y desarticulados, llevando a la gente al hartazgo de las intervenciones.

Este proyecto se realiza con la finalidad de interpretar críticamente las experiencias de la intervención a través de la recuperación y reconstrucción del proceso y las experiencias tanto de los beneficiarios como del equipo de trabajo, reconociendo el conocimiento generado por los mismos y promover los vínculos entre gobierno, ONG e IES para futuras intervenciones más eficaces y eficientes.

Palabras clave

Pobreza; Exclusión; Sistematización; Epistemologías del Sur.

Introducción

Las problemáticas de los países y las medidas para solucionarlas o aminorarlas, son tema importante para el "Desarrollo" de todos los países debido a que las problemáticas limitan u obstaculizan el desarrollo de un país. Estas medidas se traducen en la implementación de programas/proyectos (generados de políticas públicas y sociales) operados a través de gobierno, organizaciones de la sociedad civil OSC y otros actores, sin embargo se observan una y otra vez políticas públicas/sociales y proyectos que parecen no resolver ni aminorar los problemas y, más aún, siguen repitiéndose, cayendo en los



mismos errores una y otra vez, proyectos que parecen estar descontextualizados y resultan extraños para los beneficiarios, proyectos verticales diseñados desde un paradigma donde proponen “dar la solución” a quienes, implícitamente consideran que no han sido capaces de resolver sus propias condiciones, por falta de capacidad, recursos, etc.

Resulta fundamental entonces deconstruir y replantear nuevamente esos medios (proyectos) con otros paradigmas distintos a los planteamientos de ser, estar, relacionarse y producir desde el capitalismo, colonialismo y patriarcado. Es decir, profesionalizarlos y hacerlos desde, para y con la gente, que exista una congruencia transversal que atraviese desde el nivel epistemológico, teórico y metodológico el diseño y prácticas operativas de intervención y la recuperación de las experiencias. Una de esos modelos alternativos son la Sistematización de Experiencias, el cual rompe con la verticalidad donde el de “arriba” (norte global) dice qué, cómo, cuándo y con qué a “los de abajo” (sur global), estos últimos siendo entonces meros sujetos receptores, sin posibilidad de generar cambios “desde adentro. En contra parte la sistematización favorece procesos horizontales.

Este trabajo trata sobre la sistematización de Experiencias del proyecto “Fortalecimiento del Tejido Social en los Asentamientos en Proceso de Regularización de la Colonia Ferrocarril de 2017, con recurso del programa apoyo a las organizaciones de la sociedad civil de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social SEDIS y operado por Camino en Ohana A.C.”. Busca reconstruir de manera conjunta la vivencia, y desde la recuperación e interpretación de la experiencia generar conocimiento/reflexiones/propuestas como insumos de mejora para posteriores diseños, prácticas e intervenciones para programas de intervención desde gobierno, las OSC y la academia.

Planteamiento del problema

En México existen múltiples problemas que impactan el bienestar de los individuos debido a varios factores. La Pobreza afecta a casi la mitad de la población, 53.4 Millones de Mexicanos viven esa condición, de los cuales 9.4 millones sufren de pobreza extrema (CONEVAL, 2018); la Educación presenta rezagos importantes, el promedio de escolaridad es del grado de secundaria (INEGI, 2015), además de la falta de cobertura y calidad de la misma (CONEVAL, 2018); en el Trabajo, casi la mitad de la población se encuentra en la informalidad (INEGI, 2018); sobre la Seguridad, uno de los grandes temas en México, las tasas de incidencia delictiva van a la alza, alcanzando 3,788,860



delitos en el año 2017 (INEGI-ENVIPE, 2017), 66% de mujeres mayores de 15 años han sufrido violencia alguna vez en su vida (INEGI, ENDIREH, 2016) y solamente en 2018 ocurrieron 36,685 homicidios (INEGI, 2018); La marginación y desigualdad social muestran extremos teniendo a algunas personas con más riquezas en el mundo, pero también teniendo municipios como los Santos Reyes Yucuná y Santa María Zaniza en Oaxaca y Aldama en Chiapas, con un porcentaje de su población en pobreza de 99.9%, 99.7% y 99.5% respectivamente, y aun y en lo más oscuro quienes viven en Pobreza Extrema como los municipios de Santos Reyes Yucuná en Oaxaca 97.4%, Chochoapa el Grande en Guerrero 87.7% y Santiago Nuyoó en Oaxaca 83.8%. (CONEVAL, 2018); prevalecen igualmente importantes aspectos como corrupción e impunidad, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos, entre muchos otros. Estas problemáticas no afectan a todos en la misma medida ni en la misma intensidad, hay sectores y población que, por su ubicación geográfica, género, cultura o grupo etario, se incrementa la afectación (CONEVAL, 2018). Aunado a esto, los asentamientos irregulares muestran mayores índices de pobreza, desigualdad, violencia, drogadicción, condiciones precarias de hogar, etc. (De Regil y Sandoval, 2010). Es decir, los asentamientos irregulares presentan todas las características que se relacionan a índices altos de las problemáticas referidas. Para abordar y aminorar estos problemas, los gobiernos en sus distintos niveles de ejecución (Federal, Estatal y Municipal) generan políticas públicas y sociales traducidas en programas/proyectos operados por los gobiernos, OSC u otros actores. Pero se puede observar día tras día

Las problemáticas y las medidas para solucionarlas o aminorarlas, son tema importante para el “Desarrollo” de todos los países debido a que las primeras limitan u obstaculizan el desarrollo de un país. Estas medidas se traducen en la intervención con programas/proyectos (generados de políticas públicas y sociales) operados a través de gobierno, organizaciones de la sociedad civil OSC y/u otros actores, sin embargo se observan una y otra vez que las políticas públicas/sociales y proyectos parecen no resolver ni aminorar nada, pero siguen repitiéndose, cayendo en los mismos errores una y otra vez, proyectos que parecen estar descontextualizados y resultan extraños para los beneficiarios, proyectos verticales que creen “dar la solución” a quienes consideran “incapaces” Por eso es necesario preguntarse ¿Por qué las intervenciones sociales no aminoran los problemas?, ¿Qué visión o paradigma sustenta dichas intervenciones y su acercamiento a la población?, ¿Qué, de quién y cuál desarrollo persiguen?, ¿Desde dónde es pensado el desarrollo social? Además, ¿Los programas/proyectos logran sus objetivos?, ¿Se llega a los resultados y metas previstas?, ¿Su implementación es la

adecuada?, al terminar ¿Se recupera la experiencia para aprender y crear conocimiento y estrategias? ¿Se realiza un análisis y relación de ésta teórica y metodológicamente para conocer por qué si y por qué no funcionó? ¿Se hace algo para no caer en los mismos errores y sí reproducir los aciertos?

Proyecto a sistematizar

El proyecto que se utilizó en 2017 para intervenir fue el “Fortalecimiento del Tejido Social en Asentamientos en Proceso de Regularización de la Colonia Ferrocarril”, el cual se encontró dentro del marco del programa “Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil” de la entonces Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco SEDIS, siendo beneficiaria de este programa (y operadora del proyecto) la asociación civil Camino en Ohana, en la cual coordiné dicho proyecto. La Población objetivo del proyecto fueron 30 Adolescentes y jóvenes de 14 a 29 años, y 40 Mujeres mayores de 14 años. Las acciones se organizaron en tres etapas: socialización, diagnóstico social y capacitaciones (oficios y DH).

Contextualización: Asentamiento irregulares de La Ferro

Existen 5 asentamientos irregulares dentro de la colonia ferrocarril, nombrados: Campamento, Casetas, Embarcadero, Intermodal y Mixteco. La colonia se encuentra casi en el centro de la ciudad de Guadalajara. En el diagnóstico de Camino en Ohana A.C. (2017) se refiere que en los 375 hogares encuestados (de 558) habitaban 1,725 personas. Para realizar la contextualización de los asentamientos irregulares de la colonia ferrocarril, es necesario analizar diversas áreas y dimensionar los datos en comparativa con el municipio, el estado y el país.



Figura 1. Asentamientos Irregulares colonia Ferrocarril

Fuente: Elaboración Propia con Mapa INEGI



Trabajo

El empleo y ocupación a nivel nacional, muestran a nivel nacional un 59.3% es Población Económicamente Activa (PEA); Jalisco 53.3% y el municipio de Guadalajara 55.3%. La Tasa de Desocupación de PEA nacional 4.1%, mientras que en Jalisco es 3.7% y en Guadalajara 3.8% (INEGI, 2015). Existe también variables que amplían el panorama del trabajo en el país, por ejemplo, el 55.3% trabajan desde la informalidad (INEGI-ENOE, 2018). La calidad y salarios de las personas que trabajan es algo a considerar, en 2018 en el país 8'547,030 de personas recibieron hasta un salario mínimo, 15'112,727 personas de 1 a 2 salarios mínimos, 9'852,659 personas de 3 a 4 salarios mínimos, 6'908,797 personas de 3 a 5 salarios mínimos, y 2'405,725 personas reciben más de 5 salarios mínimos (INEGI-ENOE, 2018) En el diagnóstico 2017 realizado por Ohana A.C. (2017) se obtuvieron los siguientes datos: 794 *personas realizan actividades laborales* lo que representa 47% de la población; 916 personas (53%) no trabajan (Ohana A.C. 2017). Es interesante analizar que 10 personas menores de 15 años trabajan (2 de ellos menores de 10 años). Es importante referir que la necesidad de “trabajar” fue de las razones por las que refieren haber abandonado o no continuado sus estudios. También la distribución en cuanto al sexo de las personas que nunca han trabajado (mayores de edad) de un total de 142 personas 105 son mujeres (82%), y 23 hombres (18%). Cuestión que puede vislumbrar percepciones y patrones patriarcales de ser y estar en sociedad, por una parte muchas de las personas (hombres y mujeres) no concebían el ser “ama de casa” como un trabajo, ni vender dulces o frituras, ya que “no genera ingresos bien” como lo hace un trabajo formal, por otra parte muchas mujeres referían no haber trabajado nunca ya que el marido no las dejaba, además también comentaban los hombres “Claro que nunca la dejé trabajar, para eso soy el hombre de la casa”. En cuanto a las prestaciones y seguridad social, casi la mitad de las personas trabajan sin ellas (Ohana A.C., 2017).

Educación

La educación en México es un tema importante, el INEGI refiere que, a nivel nacional, al igual que en Jalisco, se tiene un promedio 9.2 años de escolaridad, en Guadalajara es de 10.0 años (INEGI, 2010) y para los asentamientos irregulares de la Ferrocarril son 8 (Camino en Ohana A.C., 2017). Para 2015 el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional fue 5.48%, en Jalisco 3.52%; el porcentaje de personas sin escolaridad (de 15 años y más) en México es 5.8%, en Jalisco 4.3%, y en el municipio de Guadalajara 2.5%; el porcentaje de población con escolaridad básica (de 15 años y mas) es a nivel nacional 53.3%, en Jalisco de 55.7%, en Guadalajara 46.6% (INEGI, Intercensal 2015)



y en los asentamientos 39%, además de 119 personas sin ningún tipo de estudios, 39% con educación básica terminada, 12% con educación media superior terminada, 0.02% con educación superior terminada (Camino en Ohana A.C.).

En específico en la colonia Ferrocarril existe 6.82% de niños entre 6 a 14 años que no asisten a la escuela y 34.5% de la población de la colonia de 15 años y más que no tiene secundaria completa (IIEG en FGE, 2018).

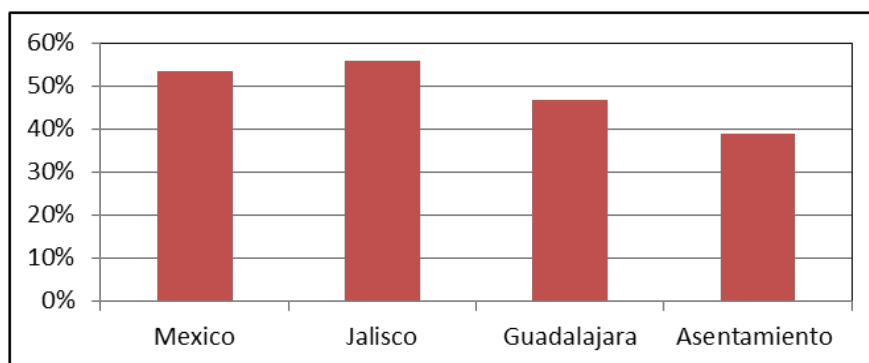


Figura 2. Porcentaje de población con escolaridad básica terminada

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015) y Camino en Ohana AC (2017)

Seguridad

La violencia y delincuencia son factores que fragmentan en gran medida el tejido social. La seguridad y justicia, un tema de gran importancia en la agenda nacional y que impacta negativamente en el país. La tasa nacional de prevalencia delictiva es de 29,746 delitos por cada 100 mil habitantes de 18 años y más (INEGI/ENVIPE 2017). En Jalisco, la Fiscalía General del Estado (2018) refiere que se registraron 242,629 delitos del año 2013 al 31 de octubre de 2018, de los cuales 74,046 delitos ocurrieron en el Municipio de Guadalajara. La percepción sobre la seguridad pública a nivel nacional, en personas de 18 años y más, es de inseguridad en un 79.4%, mientras en Jalisco es 73.6% (INEGI/ENOE 2018). En la colonia ferrocarril, 2013 al 31 de octubre de 2018, la FGE refiere 527 delitos cometidos. En la figura 3 se ubica en color azul los delitos reportados (a más intensidad más delitos cometidos en la zona) así como los tipos de delitos. Es importante hacer notar que en toda la colonia hay incidencia de delitos y las áreas en las que no, corresponden a propiedad privada (bardeada) de FERROMEX. En el año 2013 se registraron 104 delitos en esta colonia, 76 en 2014, 54 en 2015, 68 en 2016, 112 en 2017 y 113 delitos en 2018 al 31 de octubre.

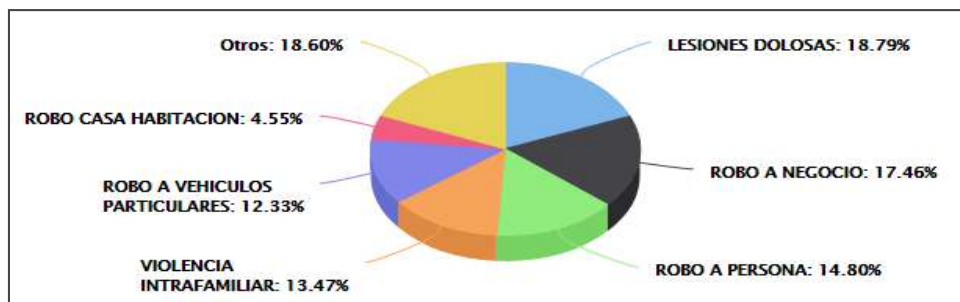


Figura 3. Incidencia y tipos de delitos en la colonia Ferrocarril de 2013 a 2018

Fuente: Fiscalía General del Estado de Jalisco, 2018

Vivienda

Es particularmente importante para la población de los asentamientos irregulares. Desde el derecho a la vivienda (por su condición irregular jurídicamente) y por las condiciones materiales de los hogares que guardan relación histórica con su surgimiento, ya que muchos de los hogares están hechos con materiales del ferrocarril (ver figura 4).



Figura 4. Vagones de ferrocarril como vivienda en asentamiento Intermodal

Fuente: Camino en Ohana A.C. 2017

Las viviendas en México tienen un promedio de 3.7 personas por hogar, en Jalisco 3.8 y en el municipio de Guadalajara 4.0 (INEGI, 2015). En los asentamientos sube el promedio y bajan las dimensiones de los hogares, es decir, menos espacio, con peores materiales y más gente, en los asentamientos el promedio es de 4.9 personas, sube o baja dependiendo de los asentamientos, siendo el máximo de personas 19 por hogar (IMO, 2010).

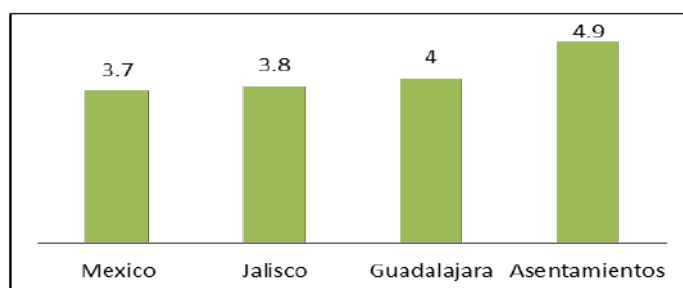


Figura 5. Media de habitantes por vivienda

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015) y Camino en Ohana AC (2017)

Al hacer una comparativa de las características de los materiales utilizados en los hogares, encontramos que los techos de láminas (asbesto, metálicas) a nivel Jalisco es de 0.3% y en Guadalajara 0.1 (INEGI, Intercensal, 2015), mientras que en los asentamientos irregulares los tienen 58.8% de las viviendas; 2.5% son de lámina de cartón, 1.4% de Madera, 0.5% de teja y 0.5% de material de desecho. Solo una tercera parte de los techos de los hogares están hechos de losa de concreto, tabique, ladrillo o terrado con vigería (IMO, 2010).

Las paredes están construidas con materiales precarios en 0.2% en Jalisco y en 0.1% en Guadalajara (INEGI, Intercensal, 2015); en los asentamientos irregulares 24.9% de las viviendas están construidas sus paredes con madera, 3.6% de lámina de asbesto, 1.4% lámina de cartón, 0.9% material de desecho, 65.8% tabique, ladrillo, block, piedra cantera, cemento o concreto (IMO, 2010).

En cuanto al piso en Jalisco 1.4% de las viviendas son de tierra, en Guadalajara 0.4% (INEGI, Intercensal, 2015), y en los asentamientos irregulares 10.9% de las viviendas tienen piso de tierra, 15.9% de madera, mosaico y otros recubrimientos, 70.4% de cemento firme. Cabe señalar que 2.3% de los hogares de los asentamientos utilizan un vagón de tren como vivienda (IMO, 2010)

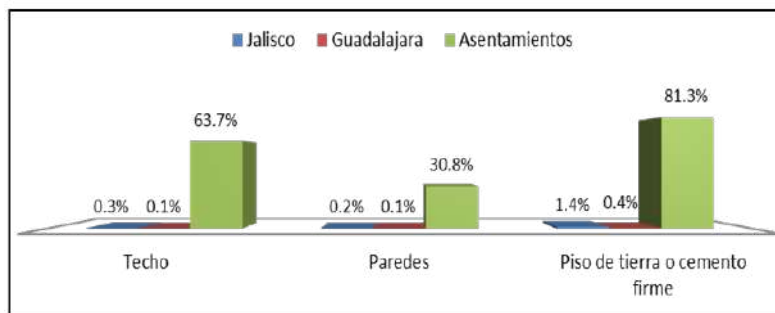


Figura 6. Viviendas construidas con materiales precarios

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015) y Camino en Ohana AC (2017)

Cultural

Dentro de los asentamientos existe un templo (a la entrada de “Campamento”), una capilla de oración al fondo del Patio o Intermodal, y algunas figuras religiosas dentro de otros asentamientos. Fuera de los asentamientos se encuentra el único espacio cultural público, que se trata de un área en la intersección de las calles 9 y 7, dentro del cual se cuenta con una unidad deportiva, un DIF municipal y el Centro Creativo la Ferro, donde las personas pueden acudir a hacer deporte, tomar cursos de capacitación en oficios, a aprender a dibujar, pintar, tocar algún instrumento, hacer manualidades, entre otras.

Esparcimiento

En una encuesta realizada por IMO (2010) a las personas de los asentamientos irregulares de la colonia Ferrocarril, se obtuvieron datos sobre lo que hacen las familias en un día libre de trabajo y escuela. En casi 20% de las familias entrevistadas, ellas no realizan actividades en familia, 22% visitan familiares, van o hacen reuniones, comidas o convivencias, 16.5% ven televisión y/o películas, 16% van a algún parque o unidad deportiva, 6.95 van a hacer deporte, 6.1% juegos de mesa, (32.2% otras actividades no especificadas).

En cuanto a la inversión económica en las actividades recreativas, se gastan un aproximado de \$451 pesos (Mexicanos) mensuales en recreación, siendo el asentamiento de casetas con la media más baja con 361\$ pesos mensuales. Además, la frecuencia con la que acuden a algún parque como esparcimiento, resultó que 38.9% nunca va a al parque, 14.9% menos de una vez al mes, 17.4% una vez al mes, 10.4% dos o tres veces al mes, 12% una vez a la semana, y solo 2.9% varias veces a la semana (IMO, 2010).



Justificación

Las medidas (programas/proyectos) con las que tanto gobierno, como OSC y demás actores, intervienen para aminorar las afectaciones de los problemas, son de interés trascendental, ya que desde éstas se invierte gasto público (además de empresas, particulares, OSC's y otros). Por ende es imperante que la política pública de los planes nacionales de desarrollo (con la que se busca el bienestar de un país) lleve a la elaboración de proyectos y programas que sean concebidos desde paradigmas que realmente tengan un impacto en la resolución de los problemas, que conlleve un cambio de paradigma desde niveles epistemológicos. Lastimosamente en México se observa que muchos programas y proyectos fracasan pero se repiten una y otra vez sin.

En este sentido, sobre prácticas y metodologías alternativas que generen insumos para la toma de decisiones y la política pública para mejorar programas/proyectos, se encuentra la sistematización de experiencias. Éstas son metodologías que basan su fundamento desde paradigmas de horizontalidad, de inclusión, de generar capacidades de agencia, de liberación. Comúnmente cuando se regresa a un programa se hace desde un paradigma positivista, a través de evaluaciones que indican la eficacia, eficiencia y efectividad, es decir que buscan ciertos indicadores previamente seleccionados y su relación con el proyecto o programa. En la sistematización de experiencias se recuperan, ordenan, analizan e interpretan las vivencias/ /interpretaciones/análisis desde todos los involucrados sobre un programa/proyecto (experiencia), conlleva un vaivén hacia la investigación y la evaluación, además de elementos propios de la sistematización (Jara, 1994). Con la sistematización de experiencias se obtiene información sobre qué se hizo bien, elementos de mejora, qué alternativas se generan desde, para y por la gente, es decir plantean desde nuevos paradigmas y posicionamientos (como las epistemologías del sur) prácticas pertinentes.

En síntesis, el objetivo y meta última de un *proyecto/programa* es solucionar (o aminorar el impacto) de un determinado *problema social* elevando la calidad de vida de las personas (Fernández, 2000; Saavedra, 2015), y el objetivo de la sistematización de experiencias es mejorar la práctica -proyecto/programa y generar conocimiento (Jara, 1994; PESA, 2004), no solo desde nivel operativo, sino a nivel epistemológico y de paradigmas. Entonces al mejorar programas que realmente impacten en la solución de problemas se favorecerá el bienestar de las personas, y por ende el desarrollo social.

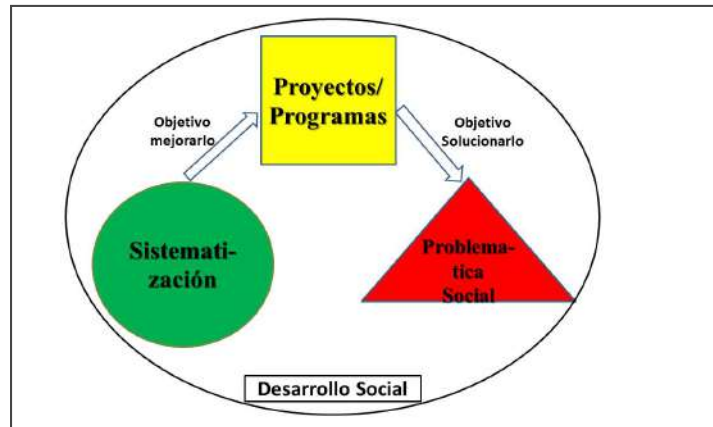


Figura 7. Objetivos y relación de los proyectos y la sistematización

Fuente: Elaboración Propia en base a Fernández, 2000; Saavedra, 2015; Jara 1994; PESA 204

Objetivos

General: Sistematizar la experiencia del proyecto “Ferro 2017”, a través de la recuperación y análisis crítico, para la generación de conocimiento desde la experiencia de los actores.

Específicos

- Reconstruir la experiencia del proyecto Fortalecimiento del tejido social en los asentamientos en proceso de regularización de la colonia Ferrocarril 2017
- Analizar críticamente los mecanismos y prácticas del proyecto 2017.
- Generar conocimientos desde la recuperación de la experiencia
- Mostrar la pertinencia de modelos alternativos de generación de conocimientos.
- Comunicar los resultados de la sistematización, con fines de fomentar prácticas desde la academia, dependencias de gobierno y ONG.

Fundamentación teórica

Para el análisis crítico de la experiencia es imperante expresar desde dónde miro aquello que me dispongo a estudiar (Posicionamiento Epistémico), desde qué teorías y conceptos interpreto la experiencia (Marco teórico y conceptual); es decir, la base desde la cual se elabora, los cimientos que darán sentido y firmeza de los argumentos. Expondré entonces los elementos centrales desde los cuales me posiciono en este trabajo, en específico los postulados desde la Sistematización y desde las Epistemologías del Sur.

Sistematización de Experiencias



Dado que frecuentemente se desvirtúa la sistematización de experiencias con el mero ordenamiento de datos, me parece fundamental referir primero lo que no es. El Centro de Estudios Para La Educación Popular CEPEP (2010) refiere al respecto “No solo es reconstruir o narrar hechos, actividades, acciones, anécdotas o cualquier acontecimiento [...] tampoco es datos e información por simplemente ordenarlos” (Capó, et. al. 2010, p.15) no es solo narrar experiencias, describir procesos, clasificar experiencias por categorías comunes, ordenar y tabular información, hacer una disertación teórica ejemplificando con algunas referencias prácticas (Jara, 1994)

No existe consenso sobre una sola definición de Sistematización, diversos autores, centros de estudios y organizaciones refieren diferentes conceptos de sistematización. El hecho de la variación en las definiciones obedece a que se forman en función de los diferentes intereses, propósitos, paradigmas, contextos políticos e históricos y concepciones en general, de quienes sistematizan (Capó et al, 2010). En el siguiente recuadro se recuperan algunas de las definiciones de sistematización:

CONCEPTOS SISTEMATIZACIÓN	
Martín (1984)	<i>“Proceso de reflexión que pretende ordenar u organizar lo que ha sido la marcha, los procesos, los resultados de un proyecto, buscando en tal dinámica las dimensiones que pueden explicar el curso que el trabajo realizado”</i>
CEEAL-Perú (1984)	<i>“Proceso permanente, acumulativo, de creación de conocimientos a partir de nuestra experiencia de intervención en una realidad social [...] representa una articulación entre teoría y práctica [...] apunta a mejorar la práctica, la intervención, desde lo que ella misma nos enseña, aspira a enriquecer, confrontar y modificar el conocimiento teórico actualmente existente, contribuyendo a convertirlo en una herramienta realmente útil para entender y transformar nuestra realidad”</i>
Oscar Jara (1994)	<i>“interpretación crítica de una o varias experiencias, que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo”</i>
PESA (2004)	<i>“La sistematización es un proceso ordenado de: Reconstrucción de las experiencias. Generación de conocimientos a través de la reflexión crítica de los actores y actrices que participan en ellas. Comunicación de los aprendizajes resultantes, tanto hacia adentro del programa como hacia su entorno”.</i>
CEPEP (2010)	<i>“Es un proceso político, dinámico, creador, interactivo, sistémico, reflexivo, flexible y participativo, orientado a la construcción de aprendizajes, conocimientos y propuestas transformadoras, por parte de los actores sociales o protagonistas de una experiencia en particular, mediante el análisis e interpretación crítica de esa experiencia a través de un proceso de problematización [...] es un proceso de apropiación social de aprendizajes y conocimientos construidos mediante la interpretación crítica de las experiencias”</i>

Figura 8. Conceptos Sistematización

Fuente: Elaboración propia en base a Jara, 2014; Pesa, 2004; Capó et al, 2010.



A través de la bibliografía se pueden observar premisas en común en todas las conceptos y modelos de sistematización. (PESA Centroamérica, 2004; Zúñiga & Zúñiga, 2013):

- A toda sistematización le antecede una práctica.
- Todo sujeto es sujeto de conocimiento y posee, una percepción y un saber producto de su hacer.
- Toda intervención sobre una realidad genera, por sí misma, un tipo de conocimiento en quien la desarrolla, es a lo que llamamos experiencia.
- La sistematización transforma la experiencia en conocimiento ordenado, fundamentado, transmisible a otros.
- La sistematización como proceso de construcción de conocimiento sobre una práctica social, no es neutro
- El interés de la sistematización direccional y los principios éticos que lo enmarcan son emancipadores y transformadores.
- En la sistematización de experiencias interesa tanto el proceso como el producto

Epistemologías del Sur

En América Latina diversos académicos, pensadores, activistas, movimientos sociales, entre otros grupos, confluyen en ideologías y pensamientos alternativos a los paradigmas dominantes mundiales; es decir, parten desde una mirada a nosotros mismos para comprendernos, no a través del norte global, sino desde nuestras propias realidades y conocimientos, mismos que son invisibilizados y que expresan los estragos causados por el colonialismo, el capitalismo y el patriarcado. Autores como Boaventura de Souza Santos, Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Rita Segato, Sergio Zubiría, Grosfoguel, Arturo Escobar, Walter D Mignolo, María Paula Meneses, entre otros, confluyen en la reflexión teórica y de propuestas, que agrupan, definen y plantean las Epistemologías del Sur.

Boaventura de Souza Santos (2018) puntualiza que no son Epistemologías desde el sentido estricto y convencional de la palabra, ni tampoco el Sur refiere a un Sur geográfico. Al hablar de epistemologías se refiere a la producción y validación de los conocimientos anclados en las experiencias; el Sur es una metáfora, de sufrimiento humano injusto e incluye a los grupos sociales que sistemáticamente han sufrido la injusticia, la opresión y la destrucción que causó (y sigue causando) el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado. Es decir, *sures epistemológicas* que comparten el hecho de ser saberes nacidos en las luchas contra el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado.



La historia de África ha sido contada siempre por el cazador, será muy distinto cuando un día ella pueda ser contada por el leopardo, o sea por la víctima. Las epistemologías del sur son un intento para poder pensar en otra historia a partir del leopardo, desde la perspectiva de los que han sufrido sistemáticamente las injusticias del capitalismo, colonialismo y el patriarcado (Santos, 2013).

En consecuencia, Boaventura a (2018) define algunos Elementos que comparten las Epistemologías del Sur:

- Puntos de Partida: 2 ideas fundamentales: a) Tomar distancia de Europa b) efectos del colonialismo en la construcción de conocimientos.
- Caminos hacia las Epistemologías del Sur: a) Línea abisal y las exclusiones que crea, b) Sociología de las ausencias y de las emergencias, c) Ecología de los Saberes y Traducción Intercultural, e) Artesanía de las practices

Metodología

Es importante puntualizar la importancia de la congruencia entre las categorías reflexivas y la metodología que utilizaré, ya que no se puede trabajar a nivel reflexiones desde alternativas pero seguir utilizando vías o metodologías desde una verticalidad de las prácticas. Para la construcción del marco metodológico se toman como base premisas o “nortes teóricos y metodológicos” desde la sistematización de experiencias, las epistemologías del sur y el posdesarrollo, éstas favorecen la construcción de una metodología hecha desde la horizontalidad.

No existen en la sistematización de experiencias recetas ni moldes a la medida para cualquier situación, no hay una metodología única, ya que la flexibilidad epistemológica de la sistematización permite adecuarse a las necesidades y objetivos de los trabajos de sistematización.

La metodología contiene algunos aspectos contenidos en los modelos de Oscar Jara/Red Alforja (1994) y de la CEPEP (2010), e incluyo algunos más:

- a) ¿Qué y para qué queremos sistematizar? (Definir el “objeto”, objetivo y los ejes)
- b) Recuperar, ordenar y clasificar la info. del Proceso vivido. b1) desde los insumos realizados desde el proyecto 2017 b2) desde los actores que participaron en la experiencia.
- c) La reflexión de Fondo. d.1. Analizar, sinterizar e interpretar críticamente el proceso



d) Reconstruir la Historia

e) Puntos de llegada y difusión. e1) Conclusiones e2) Comunicar los aprendizajes

Los sujetos o actores, los medios de acercamiento a ellos y a la información y las fases de la experiencia a sistematizar se reflejan en la siguiente figura.

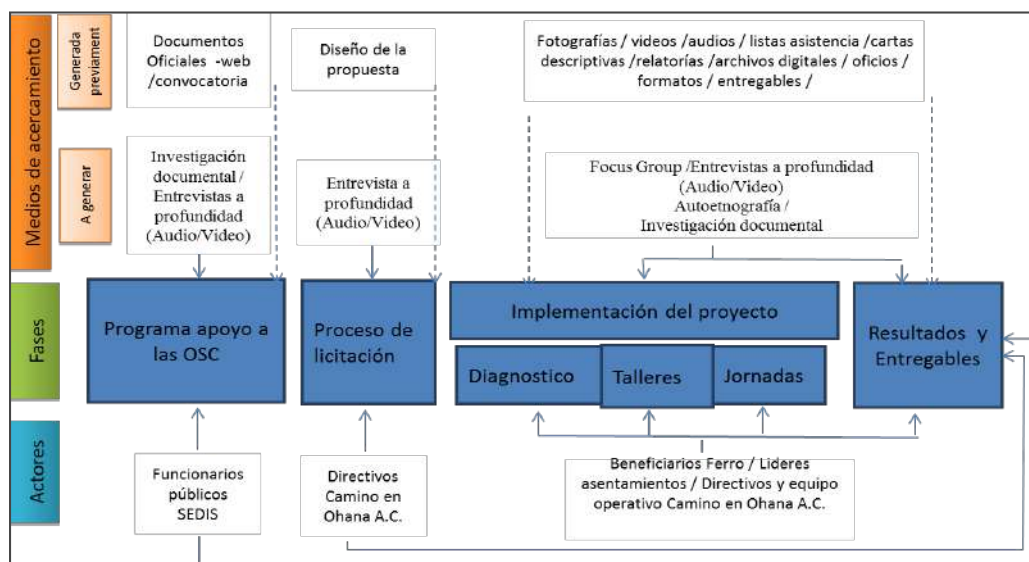


Figura 9: Actores, Fases del proyecto a sistematizar y Medios de acercamiento

Fuente: Elaboración Propia

Referencias

Capó, E., Arteaga, B., Capó, M., Capó, S., García, E., Montenegro, E., Alcalá, P. (2010). La Sistematización de Experiencias: Un Método para Impulsar Procesos Emancipadores. Cooperativa Centro de Estudios Para la Educación Popular.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Resumen Ejecutivo.

De Regil, I. & Sandoval, M. (2015) Dos visiones distintas, una misma realidad: El entorno de los pobres a partir de la percepción de investigadores y sacerdotes en diferentes colonias y comunidades rurales en situación de pobreza del estado de Jalisco. Ave Editorial. Universidad del Valle de Atemajac, pp.359-389

Fernández, F. (2000). La efectividad de los programas sociales. Enfoques y técnicas de la Evaluación de Procesos. Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones. 16 (3), 259-276

Fiscalía General del Estado de Jalisco. Seguridad Map. Recuperado de <https://seguridad-map.app.jalisco.gob.mx/#/dashboard>



Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. Mexico. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Mexico.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017 ENVIPE.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2018) Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Mexico. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/empleo/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2018). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Mexico. Disponible en: www.beta.inegi.org.mx/temas/empleo/

Instituto de Mercadotecnia y Opinión. (2010) Censo Aplicado en las Comunidades Asentadas Irregularmente en la Zona del ferrocarril en el Municipio de Guadalajara. Presentación Datos Ocupantes.

Instituto de Mercadotecnia y Opinión. (2010) Censo Aplicado en las Comunidades Asentadas Irregularmente en la Zona del ferrocarril en el Municipio de Guadalajara. Presentación Datos de Viviendas.

Jara, O. (1994). Para sistematizar Experiencias. San José: CEP Alforja.

Jara, O. (2018). La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles. 1ed. Bogotá: Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano CINDE

PESA Centroamérica. (2004) Guía Metodológica de Sistematización. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica. Tegucigalpa

Saavedra, J. (2015). Cuatro argumentos sobre el concepto de intervención social. Cinta de Moebio, (53), 135–146. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2015000200003>

Santos, B. (2018) Construyendo las Epistemologías del Sur: Para un pensamiento alternativo de alternativas. Volumen I. CLACSO. Buenos aires

Santos, B. [Cátedra Libre Martín-Baró]. (20 Enero 2013). Boaventura De Sousa Santos Epistemologías Del Sur. [Archivo de video]. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=WVtMzklvr7c&t=282s>

Zubiría, S. [Catedra Libre Martín Baró]. (17 Enero 2013). Conferencia Investigación Acción Participativa y Epistemologías Del Sur. [Archivo de Video]. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=lyKekZISnUY>

Zuñiga, R. & Zuñiga, M. (2013) Metodología para la Sistematización Participativa de Experiencias Sociales. Una propuesta desde la Educación Popular. IMDEC A.C. Guadalajara, México.



Políticas passivas, ativas e medidas de enfrentamento do desemprego em Portugal e no Brasil: Entre universalidades e particularidades.

Ana Cristina Brito Arcoverde

Cristina Maria Pinto Albuquerque

Resumo

O objetivo do presente trabalho é demonstrar as principais características - particulares e singulares - da proteção social no desemprego e seguro desemprego em Portugal e no Brasil. O desemprego é fenômeno estrutural complexo e presente em Portugal e no Brasil. Nessas duas realidades geopolíticas apresentam-se com ciclos mais ou menos satisfatórios a depender das políticas de redistribuição, da dinâmica do mercado de trabalho, da economia e das crises cíclicas do capitalismo mundo. Tanto na seguridade social brasileira, quanto na segurança social portuguesa, consistem num conjunto de políticas sociais nas modalidades passiva e ativa com o objetivo de amparar e assistir o cidadão e à sua família em situações, como a velhice, a doença, a invalidez, a parentalidade e, sobretudo, no desemprego. No Brasil e em Portugal, as políticas passivas e ativas guardam universalidades, mas apresentam suas particularidades: institucionalidade, fontes de financiamento, operacionalização. Foi possível verificar que nos dois Estados existem um conjunto restrito de políticas passivas, e outro alargado de políticas ativas e medidas articuladas de enfrentamento ao desemprego involuntário ou estrutural, com regulamentações próprias, em Portugal iniciadas em 1976, e no Brasil em 1986. Algumas medidas, sobretudo as ativas, foram criadas mais recentemente, coincidindo com taxas elevadas de desemprego, como o Estímulo 2013 (2012), a RSTU (2013) em Portugal, e o PNMPO (2005) no Brasil. As gestões nos dois espaços geopolíticos são particulares, assim como as condicionalidades, além da inscrição requerida em ambos, e o tempo de cobertura das indenizações, das ações, dos incentivos e da qualificação profissional.

Palavras chave

Desemprego; Políticas ativas; Políticas passivas; Portugal; Brasil.

Introdução

Como é de conhecimento geral, o desemprego é fenômeno estrutural complexo e presente em Portugal e no Brasil. Nessas duas distintas realidades geo-políticas apresenta-se com ciclos mais ou menos satisfatórios a depender das políticas de redistribuição, da dinâmica do mercado de trabalho, da economia e das crises cíclicas do capitalismo mundo.



Tanto no Brasil como em Portugal, a seguridade social e a segurança social, respectivamente, consistem num conjunto de políticas sociais nas modalidades passiva e ativa com o objetivo de amparar e assistir o cidadão e à sua família em situações, como a velhice, a doença, a invalidez, a parentalidade e, sobretudo, no desemprego.

A seguridade social brasileira está regulamentada nos artigos 194 a 204 da Constituição Federal de 1988, em seu título VIII (da Ordem Social), tendo como seus pilares: a previdência social contributiva tripartida entre a União, estados e municípios, a assistência social não contributiva e a saúde pública não contributiva e que é financiada, principalmente, por impostos e cotizações obrigatórias à seguridade social. A política de saúde pública depende da arrecadação e do percentual do orçamento geral da União a lhe ser alocado, mediante negociação anual, bem como dos estados e municípios. A previdência social tem como fontes de financiamento a folha de salários dos trabalhadores e salário base de trabalhadores autônomos, avulsos, domésticos, etc., a alíquota sobre preços de combustível automotivo parcela de rendas de loterias, recursos ordinários do tesouro, COFINS, contribuição sobre o lucro das empresas (União), e outras receitas, como as rendas de aluguéis, rendimento de títulos, aplicações financeiras, multas, dentre outros.

A Segurança Social e Solidariedade portuguesa tem suas bases legais gerais na Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, nos incisos 1 a 5 do artigo 63º da Constituição da República de abril de 1976 em sua Sétima Revisão Constitucional Lei 1/2005 de 12 de agosto, e na Lei da Segurança Social nº 110/2009, de 16 de setembro com suas cinco alterações. Compõe o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, suas IV partes, o Decreto Regulamentar nº.1-A/2011, de 3 de janeiro, o Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de novembro de Proteção social no desemprego, o Decreto-Lei nº 187/2007, de 10 de maio de Proteção social nas eventualidades de invalidez e velhice, Decreto-Lei nº 28/2004, de 04 de fevereiro de Proteção na doença, O Decreto-Lei nº 91/2009, de 9 de abril de Proteção social na parentalidade.

Justificativa

A Segurança Social tem como fontes de financiamento as contribuições dos trabalhadores, por repartição dos rendimentos do trabalho, as contribuições das entidades empregadoras, as transferências do Estado e de outras entidades públicas, as receitas fiscais legalmente previstas, os rendimentos de património próprio e os rendimentos de património do Estado consignados ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira da



Segurança Social, o produto de participações previstas na lei ou em regulamentos, o produto de sanções pecuniárias, as transferências de organismos estrangeiros, o produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado de cada ano, e outras legalmente previstas ou permitidas.

No que concerne à proteção social no desemprego português e ao seguro desemprego no Brasil, ambos são compostos por um conjunto de políticas, programas e medidas nas modalidades passiva e ativa. As modalidades passivas (subsídios, seguro desemprego formal, dentre outras) são restritas à indenização por rescisão de contrato de trabalho, pertinente a um Estado providência passivo. As modalidades ativas (qualificação, PROGER, PNM, CEI, CEI+, microcrédito produtivo orientado, dentre outros) implicam iniciativas articuladas às modalidades passiva, mas que extrapolam o caráter meramente indenizatório realizando ações de capacitação, orientação, microcrédito, prestação do serviço in loco e busca ativa do trabalhador, mais pertinentes ao Estado Providência ativo.

Uma avaliação comparativa de programas e medidas de enfrentamento à pobreza e ao desemprego no Portugal e no Brasil não dispensa a título de referência a influência nos sistemas de seguridade social do “colonizador” e da “colonização portuguesa” no Brasil, das Santas Casas de Misericórdia e de outras instituições de caridade, em cada Estado, sobretudo na fase inicial de ajuda e assistência aos pobres. Outro determinante comum aos dois sistemas é a influência e construção da concepção do estado de bem-estar passivo e, mais recentemente ativo, entre outras proposições de reforma social empreendidas.

Metodologia

Os procedimentos metodológicos utilizados foram de natureza exploratória e qualitativa do conteúdo inclusos em documentos oficiais, estatísticas, relatórios, sites, e etc. Optamos pela metodologia de pesquisa qualitativa que em sua natureza nos permite pensar de forma aprofundada o objeto e oferece maior flexibilidade no planejamento e condição da pesquisa visto que a pesquisa qualitativa: “aprofunda-se no mundo do significado das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, média e estatística” (Minayo, 1999, p. 22) e não possui intenção de obter apenas números como resultados, apesar de muitas vezes se utilizar de dados estatísticos. Partindo do pressuposto de que, “a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (Ludke E André, 1986 p. 99), a



pesquisa documental foi o instrumento de investigação para discorrer sobre os objetos estudados, que no nosso caso, procedeu às leituras exploratórias e reflexivas visando desenvolver os principais conceitos das temáticas abordadas, para o desenvolvimento do referido trabalho. Conforme Lima e Miotto (2007, p.42) o levantamento do material bibliográfico refere-se à “classificação do material selecionado como fonte de pesquisa”, e leituras dirigidas sobre os temas relacionados ao objeto da pesquisa para qualificar as bases teóricas, tais como: avaliação comparativa, política social, política pública, políticas de assistência, política de trabalho, desemprego, política de saúde, política de educação, distinção entre programa, projeto, ações, metas, planos, fundamentos, diretrizes, valores, trabalho, renda, emprego, desemprego, qualificação/requalificação, mercado de trabalho, renda, índice de Gini, indicadores, etc. Atualmente, proliferam avaliações de políticas públicas, mas são ainda raras as pesquisas sobre a modalidade de avaliação comparativa das políticas, programas e projetos na esfera pública, que buscam desvendar a intencionalidade ao se pensar e elaborar programas voltados para a mesma demanda, no caso, o desemprego. Ou seja, buscamos apreender as semelhanças e diferenças entre o sistema brasileiro e o português.

Resultados e discussão

No Brasil e em Portugal, as políticas passivas e ativas guardam universalidades, mas apresentam suas particularidades, desde a institucionalidade, até as fontes de financiamento, operacionalização, etc. No quadro abaixo, sintetizamos as principais características de políticas e medidas da proteção social no desemprego e seguro desemprego em Portugal e no Brasil, respectivamente.

Anexo 1: Quadro 1

Como é possível verificar, nos dois Estados existem um conjunto restrito de políticas passivas ou indenizatórias do desemprego involuntário, e outro alargado de políticas ativas e medidas articuladas de enfrentamento ao desemprego involuntário ou estrutural. Todas com regulamentações próprias, sendo no Portugal iniciadas depois de 1976, e no Brasil depois de 1986. Algumas medidas, sobretudo as ativas, foram criadas mais recentemente, coincidindo com taxas elevadas de desemprego, como no caso do Estímulo 2013 criado em 2012, a RSTU em 2013 (Portugal), e o PNMPO em 2005 (Brasil).



As gestões nos dois espaços geopolíticos são particulares, assim como as condiciona- lidades, além da inscrição requerida tanto num país como no outro, e o tempo de cober- tura das indenizações, das ações, dos incentivos e da qualificação profissional.

No caso brasileiro, quem gere o seguro-desemprego em suas quatro submodalidades é o Instituto Nacional de Seguridade Social, e o benefício é pago pelo banco Caixa Eco- nômica Federal com recursos oriundos de contribuições PIS/PASEP e depositadas no FAT. As ações de formação, qualificação, dentre outras são executas por entidades do sistema S, ou Institutos Federais de Educação Tecnológica com repasse de recursos dessa mesma fonte. As ações de intermediação são executadas por Agências do Tra- balho, existentes em cada localidade, e vinculadas aos governos estaduais ou municí- pais, o PROGER e o microcrédito orientado são executados com linhas de crédito junto às agências do Banco do Brasil com recursos oriundos das mesmas fontes e dos 2% dos depósitos compulsórios e à vista nesse banco para o Microcrédito Produtivo Orien- tado.

Em Portugal, quem gere o subsídio no desemprego nas modalidades existentes é o Instituto do Emprego e Formação Profissional/IP e algumas ações por entidades proto- coladas, mas com recursos oriundos das contribuições obrigatórias realizadas pelas en- tidades patronais e trabalhadores para esse e outros fins de proteção e solidariedade social.

Aqui comporta realçar uma particularidade, ou mesmo singularidade portuguesa em re- lação à particularidade brasileira, no que se refere às políticas passivas e ativas ou me- didas de enfrentamento do desemprego involuntário, estrutural: os trabalhadores portu- gueses participam diretamente do financiamento do seguro-desemprego diferindo dos trabalhadores brasileiros que não participam diretamente do seguro desemprego, e que levam estudiosos a qualificarem o direito como assistencial e não previdenciário. (Oli- veira, Beltrão, Lustosa & Pasinato, 1994).

Em relação às condicionalidades, todos os trabalhadores portugueses e brasileiros no desemprego devem estar inscritos nos órgãos próprios (CAGED, IEFPE, IP) nas moda- lidades Portal net emprego (online), e ou presencial (postos do MTE, agências do tra- balho SINE, Centros de Emprego, Caixa, etc.) com apresentação de documentação comprobatória da condição de desempregado exigida. Aqui também, merece distinção: em Portugal uma das condicionalidades é a obrigação de apresentação quinzenal do trabalhador desempregado e a elaboração de um Plano Pessoal de Emprego elaborado



em conjunto, ajustado ao perfil do desempregado e acompanhado por agente especializado do Centro de Emprego local.

Quanto às modalidades passivas, o subsídio no desemprego e suas variantes, como o seguro desemprego nas modalidades previstas, apresentam cobertura das indenizações variáveis: em Portugal o subsídio é tratado como direito previdenciário e recebido pelo desempregado com base em cálculos e de conformidade com a trajetória no emprego e contribuições por duração temporária ou permanente. No Brasil, não se constitui direito previdenciário e recepcionado em até 3 parcelas, calculadas com base nos últimos 2 ou 3 salários.

As políticas ativas ou medidas de enfrentamento ao desemprego, tanto no Brasil como em Portugal, são focalizadas em ações e incentivos de manutenção do emprego e da garantia da empregabilidade, mas também no desenvolvimento de competências, qualificação, intermediação, geração de emprego e renda, e oferta de crédito para incentivar o empreendedorismo, inclusive popular, e oferta de apoio técnico. Além da devolução da taxa de RSTU às empresas como incentivo à criação de empregos, um outro diferencial da Segurança Social portuguesa são os programas CEI e CEI+, ambos de natureza ativa e direito previdenciário, que consistem no estabelecimento de contrato de trabalhos, sem geração de direitos trabalhistas, denominado socialmente necessário. No caso do CEI+, o programa e, ou benefício estão articulados com os beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

No Brasil, é de se particularizar a presença de segmentação dos desempregados involuntários ou no desemprego estrutural ou seja, parte como público dos programas de política ativa desenvolvida pelo Sistema S, e Secretarias estaduais e municipais do trabalho e emprego, ou com outras nomenclaturas, e parte como público dos programas de política ativa da assistência social para os mais “pobres” e desqualificados como o de inclusão produtiva, executados por secretarias estaduais e municipais de assistência social. O que reforça a tese de que, no Brasil trata-se de um direito assistencial e no Portugal um direito previdenciário.

Conclusões ou reflexões finais

No que concerne à proteção social no desemprego português e ao seguro desemprego no Brasil, ambos são compostos por um conjunto de políticas, programas e medidas nas modalidades passiva ou restrita a indenizações e ativa ou mais amplas quando realizam ações de capacitação, microcrédito, prestação de serviços, busca ativa, etc,



guardando suas universalidades e particularidades desde a institucionalidade, até as formas de financiamento e operacionalização.

passivas ou indenizatórias do desemprego involuntário, e outro alargado de políticas ativas e medidas articuladas de enfrentamento ao desemprego involuntário ou estrutural. Todas com regulamentações próprias, sendo no Portugal iniciadas depois de 1976, e no Brasil depois de 1986. Algumas medidas, sobretudo as ativas, foram criadas mais recentemente, coincidindo com taxas elevadas de desemprego, como no caso do Estímulo 2013 criado em 2012, a RSTU em 2013 (Portugal), e o PNMPO em 2005 (Brasil). As gestões nos dois espaços geopolíticos são particulares, assim como as condicionalidades, além da inscrição requerida tanto num país como no outro, e o tempo de cobertura das indenizações, das ações, dos incentivos e da qualificação profissional.

É possível afirmar que as particularidades das políticas ativas e passivas nos dois casos em termos de regulamentação, modalidades, gestão, financiamento, etc. Conduzem à qualificação. Foi possível verificar que nos dois Estados existem um conjunto restrito de políticas do direito mais como assistencial no Brasil e direito previdenciário no Portugal.

Anexo 1

Características gerais	Proteção social no desemprego - Portugal	Seguro desemprego - Brasil
Regulamentação e gestão	<p>Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, incisos 1 a 5 do artigo 63.º da Constituição da República de abril de 1976 em sua Sétima Revisão Constitucional, Lei da Segurança Social n.º 110/2009, de 16 de setembro e alterações, Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, e Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro. Estímulo 2013, Portaria n.º 106/2013, de 14 de março. RSTU, Portaria n.º 204-A/2013, de 18 de junho.</p> <p>Gestão Instituto do Emprego e Formação Profissional, IEFP- IP, ou entidades protocoladas.</p>	<p>Previsto na Constituição de 1946, mas o benefício só foi regulamentado em 1986 pelo Decreto 2.283 de 27 de fevereiro. Posteriormente, o benefício passou a integrar o Programa do Seguro-Desemprego, instituído através da Lei n.º 7.998, de 11 janeiro de 1990, alterado pela Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1994, e posteriormente pela Lei n.º 13.134, de 16 de junho de 2015. Bolsa Qualificação-Medida Provisória n.º 2.164-41, de 24 de agosto de 2001 (vigente em consonância com o art. 2º da emenda constitucional n.º 32 de 11 de setembro de 2001). Empregado Doméstico, Lei n.º 10.208 de 23 de março de 2001. PROGER, Resolução CO-DEFAT n.º 59 de 1994. PNMPO, Lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005.</p>



		Gestão do Ministério do Trabalho e Emprego e Previdência Social, Sistema S (SESI, SESC, SENAI).
Fontes de financiamento	Contribuições dos trabalhadores, por repartição dos rendimentos do trabalho, contribuições das entidades empregadoras, transferências do Estado e de outras entidades públicas, as receitas fiscais legalmente previstas, os rendimentos de património próprio e os rendimentos de património do Estado consignados ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o produto de participações previstas na lei ou em regulamentos, o produto de sanções pecuniárias, as transferências de organismos estrangeiros, o produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado de cada ano, e outras legalmente previstas ou permitidas.	Contribuições compulsórias sobre a folha de salários, trabalhadores assalariados, autônomos, avulsos, domésticos, etc., depositadas no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT ¹ . E, para o Microcrédito Produtivo Orientado, 2% dos depósitos compulsórios à vista junto ao Banco do Brasil.
Condicionalidades	Inscrição no Portal net Emprego, IEFPE, IP, SPE, Centros de Emprego, dever de busca ativa, e a obrigação de apresentação quinzenal. Plano Pessoal de Emprego com base nos programas e medidas existentes, ajustado ao perfil do desempregado. Prestações calculadas conforme a idade do beneficiário e carreira contributiva verificada desde a última situação de desemprego.	Inscrição no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) para registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Requerimento, apresentação de documentos previstos/ requeridos para cada modalidade. Entrega nos postos do Ministério do Trabalho e Emprego, Caixa, agências do SINE.
Modalidades	Modalidade - 1	Modalidade - 1
Natureza passiva	Subsídio no desemprego	Trabalhador formal
Objetivo	Compensar, mediante prestação, os beneficiários da falta de retribuição resultante da situação de desemprego de trabalhador por conta de outrem.	Benefício integrante da seguridade social que além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa, auxilia-o na manutenção e na busca de emprego, promovendo para tanto,



		ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.
Natureza passiva	Subsídio social no desemprego inicial ou subsequente	Bolsa qualificação
Objetivo	Compensar, mediante prestação, os beneficiários da falta de retribuição resultante da situação de desemprego de trabalhador por conta de outrem, nos casos em que não seja atribuível subsídio ao desemprego, ou tenham esgotado os períodos de concessão do subsídio de desemprego.	Incentivar capacitação de funcionários, de modo a evitar sua demissão, subvencionar os trabalhadores, com contrato de trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo de trabalho, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador.
Natureza passiva	Subsídio no desemprego parcial	Pescador artesanal
Objetivo	Compensar, mediante prestação, redução de retribuição salarial determinada pela aceitação de trabalho a tempo parcial.	Cobrir pescadores profissionais que exerçam sua atividade de forma artesanal, individual ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de parceiros, durante o período em que a pesca é proibida devido à procriação das espécies.
Objetivo		Empregado doméstico
		Cobrir os trabalhadores domésticos, classe especial de trabalhador formal, em caso de dispensa sem justa causa.
Objetivo		Trabalhador resgatado
		Cobrir os trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravidão.
Modalidades	Modalidade - 2	Modalidade - 2
Natureza ativa	Estágio profissional	Qualificação Segurados - PRONATEC
Objetivo	Completar e desenvolver competências dos jovens para melhorar perfil de empregabilidade; promover a integração profissional de desempregados à procura de novo emprego, que tenham melhorado recentemente o seu nível de qualificações; apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira.



	trabalho; promover o conhecimento sobre novas formações e competências junto das empresas e a criação de emprego em novas áreas; apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da estrutura produtiva.	
Modalidades	Modalidade - 3	Modalidade - 3
Natureza ativa	Estímulo 2013	Intermediação de Mão de Obra
Objetivo	Potenciar o combate ao desemprego sobretudo dos grupos mais desfavorecidos; reforço da promoção de vínculos laborais mais estáveis, com primazia à celebração de contrato de trabalho sem termo.	Auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.
Modalidades	Modalidade - 4	Modalidade - 4
Natureza ativa	Reembolso da taxa social única (RTSU)	Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, PROGER Urbano (1994)
Objetivo	Reembolso total ou parcial da TSU à entidade empregadora que celebre contrato de trabalho sem termo ou a termo certo, a tempo completo ou parcial com desempregados inscritos no IEFP, IE.	Proporcionar linhas especiais de crédito, em atividades produtivas capazes de gerarem postos de trabalho e renda, nos diversos setores da economia.
Modalidades	Modalidade - 5	Modalidade - 5
Natureza ativa	Apoio ao empreendedorismo e a criação do próprio emprego (PA-ECPE) e Programa nacional de micro-crédito (PNM)	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO
Objetivo	Dinamizar o desenvolvimento local e a Criação de emprego através da promoção do empreendedorismo por parte de pessoas desempregadas, de jovens à procura do 1º emprego ou de outros públicos desfavorecidos, a saber: criação de empresas (ACE), microcrédito (PNM), criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego (CPE) e apoio técnico à consolidação e criação de projetos (ATCP).	Incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.



Modalidades	Modalidade - 6	
Natureza ativa	Contrato emprego inserção (CEI), Contrato emprego inserção + (CEI+)	
Objetivo	Realização, por desempregados inscritos nos serviços locais de emprego, de trabalho socialmente necessário.	

Quadro . Políticas passivas e ativas de proteção social no desemprego e seguro desemprego – Portugal e Brasil.

Fonte: www.mtps.gov.br e www.iefp.pt, 2016.

Construção própria, 2016.

Notas

1 FAT é um fundo contábil-financeiro destinado ao custeio do seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Recepciona contribuições do PIS-PASEP: % do faturamento das empresas, da folha de salários das entidades sem fins lucrativos e importações de bens e serviços.

Referências

- Agostinho, N. M. e Barbosa, M. (2013). *Legislação da Segurança Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 1ª ed.
- Albuquerque, C. M. P., Gennari, A. & Rodrigues, L. (2012). *Cidadania e desigualdades: Debates críticos nas sociedades contemporâneas*. In *Políticas públicas e desigualdades sociais: debates e práticas no Brasil e em Portugal*. Organizado por Adilson Marques Gennari e Cristina Maria Pinto Albuquerque. São Paulo: Cultura Acadêmica, pp.11-32.
- Almeida, A.M. de. (Org.). (2015). *Constituição da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora. EDIJUR.
- Alves, N. (2015). *A dinâmica da pobreza em Portugal*. In *Pobreza e exclusão social em Portugal - Contextos, transformações e estudos / Organizadores: Fernando Diogo / Alexandra Castro / Pedro Perista*. Famalicão: Edições Húmus Ltda., pp. 65-78, Coleção Debater o Social - 34.
- Balsa, C. M. (2015). *Temporalidades das políticas públicas e metodologias de implantação*. In *Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: Para Que e Para Quem? / Organizadora: Ana Cristina Brito Arcoverde*. – Recife: Editora UFPE, pp.53-74.
- Lima, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*. In: *Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45 2007*.



Lüdke, M.; André, M. E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

Oliveira, F.E.B. de, Beltrão, K.I., Lustosa, B.J. e Pasinato, M.L.M. (1994). Fontes de financiamento da seguridade social brasileira. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão, 0342. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0342.pdf, Acesso em 11/06/2016.

Santos, B. S. (2013). O Estado social, Estado providência e de Bem-estar. Disponível em: <https://blogdotarso.com/2013/01/04/o-estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar-boaventura-de-sousa-santos/> . Acesso em 23/06/2016.

Santos, B. S. (1997). O Estado, a sociedade e as políticas sociais, In Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: CES/UC, nº 23.

Silva, M. C. Desigualdade, pobreza e exclusão social: entre legitimações e realidades de ontem e hoje. In: *Pobreza e exclusão social em Portugal - Contextos, transformações e estudos* / Organizadores: Fernando Diogo / Alexandra Castro / Pedro Perista. Famalicão: Edições Húmus Ltda., pp. 29-48, Coleção Debater o Social - 34.



Avaliação do desempenho das políticas públicas de distribuição de renda nos países da América Latina na última década.

Paula Margarita Andrea Cares Bustamante

Célia Azevedo

Resumen

Las últimas décadas tem ocorrido na América Latina a redução da pobreza, no entanto esse fenômeno resulta, em parte do crescimento econômico e em parte dos programas assistenciais públicos de transferência de renda, este tipo de programa caracteriza-se por priorizar extratos sociais como idosos, pessoas com deficiências, crianças, jovens e mulheres, ou ainda em situação de miséria e vulnerabilidade extrema (BOSCHETTI, 2012). Sendo assim, o objetivo do trabalho é avaliar o desempenho das políticas públicas de distribuição de renda nos países da América Latina na última década. A metodologia utilizada será a revisão da literatura com base nos textos de Furtado (2005), Prebisch (2011) e Bielchowsky (2007), que abordam a importância da criação das bases materiais, sociais e culturais para o desenvolvimento nacional nos países atrasados, Gonçalves (2012a; 2012b) e Boschetti (2012) que destacam a importância do desenvolvimento social e econômico na América Latina e, analisam a continuação da situação de dependência externa e elevada desigualdades social no contexto da nova ordem mundial. Os dados referentes aos programas de distribuição de renda serão obtidos nos sites dos países em análise bem como em textos da CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe – entre outros. Enfim, as políticas públicas de distribuição de renda das últimas décadas contribuíram para aprofundar o sistema centro-periferia e, confirmam a análise da corrente de pensamento estruturalista de que sem projetos nacionais de desenvolvimento socioeconômico adequados as especificidades locais, a dependência externa e a desigualdade social não serão superados.

Palabras clave

Distribuição de renda; Desigualdade socioeconômica; América Latina.

Introdução

Durante as décadas de 1980 e 1990 a discussão sobre desenvolvimento econômico na América Latina era regida fortemente pelo discurso neoliberal. Para essa corrente de pensamento, o desenvolvimento é entendido como um processo linear, baseado nas forças de mercado e no lucro e que, deveria seguir determinadas etapas, transformando uma sociedade tradicional em moderna, resultando em maior grau de industrialização,



urbanização, redução do analfabetismo e melhoria da perspectiva de vida da sociedade como um todo (Rostow, 1960 *apud* Gaitán, 2001)

No entanto, devido ao fracasso das políticas neoliberais na geração de renda e emprego tem-se buscado alternativas de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento. Nesse contexto tem ganhado destaque o pensamento desenvolvimentista que se refere a um conjunto de concepções teóricas sobre desenvolvimento econômico na América Latina, durante as décadas de 1950 e 1960, na Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Para esta corrente de pensamento o desenvolvimento de um país ou região é medido basicamente em função de sua capacidade de gerar riqueza nacional, bem como o bem estar da população, nesse contexto, a participação do Estado por meio de política pública é fundamental para a superação do atraso socioeconômico, medido pelo desemprego, desequilíbrio externo e pela deterioração dos termos de troca (Gaitán, 2001).

Os principais autores desenvolvimentistas são Raúl Prebisch (1949, 1950, 1951) e Celso Furtado (1965, 1968, 1972, 2000), que defendiam um projeto nacional de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos baseado no processo de substituição de importação e intervencionismo estatal. Outros autores ganham destaque como Aníbal Pinto (1976), Conceição Tavares (1973), entre outros (Bielschowsky, 2007; Gonçalves, 2012a).

O objetivo geral do trabalho é verificar o desempenho das políticas públicas de transferência de renda no Brasil e na América Latina na última década. Especificamente objetiva-se apresentar os principais fundamentos da teoria sobre políticas públicas.

A metodologia utilizada na pesquisa será a revisão da literatura com base nos textos de Pase e Melo (2017) e Souza (2006) que analisam as principais abordagens teóricas ao longo do tempo sobre a origem e o desenvolvimento de argumentos e de discursos sobre políticas públicas; Bielchowsky (2007), Gonçalves (2012a; 2012b) e Bochetti (2012) que destacam a importância do desenvolvimentismo no Brasil e América Latina e analisam a continuação da situação de dependência externa e elevada desigualdade social no contexto da nova ordem mundial.



Além desta introdução, na próxima seção será apresentado o conceito de Políticas Públicas, seus avanços ao longo do tempo e limitações. Na seção seguinte serão contextualizados alguns indicadores sociais, que sugerem a redução da desigualdade socioeconômica no Brasil. Posteriormente são apresentadas as Políticas Públicas praticadas com o objetivo de reduzir a desigualdade socioeconômica na América Latina. Finalmente serão apresentadas as considerações finais.

Conceituando Políticas Públicas

Ao longo da história, várias tentativas têm sido implementadas no sentido de reduzir a desigualdade social nos países. De acordo com Marshall (1967) *apud* Pase e Melo (2017) a primeira intervenção estatal nesse sentido ocorre no século XII, na Inglaterra, quando se instituiu a *Poor Law*, que objetivava basicamente abrandar a fome da população carente. Cabe salientar que historicamente as políticas públicas ocorrem não somente por compromisso social, mas também para impedir a conflagração de conflitos internos e o rompimento do tecido social.

De acordo com Pase e Melo (2017); Souza (2006) após a segunda guerra mundial surgem concepções distintas de Estado, de um lado, o comunismo na União Soviética, que defendia o poder do Estado de centralizador do planejamento e da atividade econômica, bem como da distribuição equânime da riqueza entre os cidadãos, independentemente de sua contribuição. De outro lado, o *welfare state*, na Europa, onde o papel do Estado é ser promotor de políticas públicas por excelência. E, nos EUA, se vivencia o livre mercado sem deixar de dar importância à participação do Estado como coordenador da sociedade.

Segundo Souza (2006), Pase e Melo (2017), na década de 1930, Laswell cunhou a expressão *policy analysis*, para alinhar conhecimento acadêmico e as práticas de políticas públicas, como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. De acordo com o modelo racional compreensivo proposto por Laswel, a proposição de política pública deveria ser tarefa de especialistas que, por meio do método científico validados e de cálculos estatísticos, ofereceriam a melhor alternativa para a intervenção do Estado na sociedade.

Na década de 1950 Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*. Sendo assim, para Simon (1957) *apud* Souza (2006, p. 23):



a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Nas décadas de 1960 e 1970 Lindblom avançou no que tange ao racionalismo proposto por seus antecessores Laswell e Simon e incorporou “outras variáveis para a análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio” (Souza, 2006, p. 24). Dessa forma, o modelo pluralista de Lindblom identifica um conjunto de grupos de interesse que disputam o poder e define a preferência do governo, cujo resultado nem sempre é o mais racional.

No final do século passado Easton (1965) *apud* Souza (2006) contribuiu para que a política pública seja melhor compreendida na forma de um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Sendo assim, segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos políticos, da mídia e dos grupos sociais de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Enfim, as abordagens teóricas ao longo do tempo, refinaram o debate sobre formulação de políticas públicas, haja vista que, para sua proposição são levados em conta as ideias, crenças locais e argumentos de distintos grupos sociais. Esse conjunto de atores ajudaram a impulsionar a construção de políticas públicas plurais para além das instituições, das relações socioeconômicas, das disputas de poder e interesse e da gestão (Pase e Melo, 2017).

A redução da desigualdade socioeconômica no Brasil - Contextualizando alguns indicadores sociais.

A desigualdade social é um problema que historicamente aflige a humanidade, de acordo com os dados da Oxfam Brasil (2017, p.06):

No mundo, oito pessoas detêm o mesmo patrimônio que a metade mais pobre da população. Ao mesmo tempo, mais de 700 milhões de pessoas vivem com menos de US\$ 1,90 por dia. No Brasil, a situação é pior: apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres. E mais: os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95%.



No Brasil, após a proclamação da Constituição “cidadã” de 1988, teve início uma de redução dos indicadores de desigualdade social e econômica (Gráfico 1).

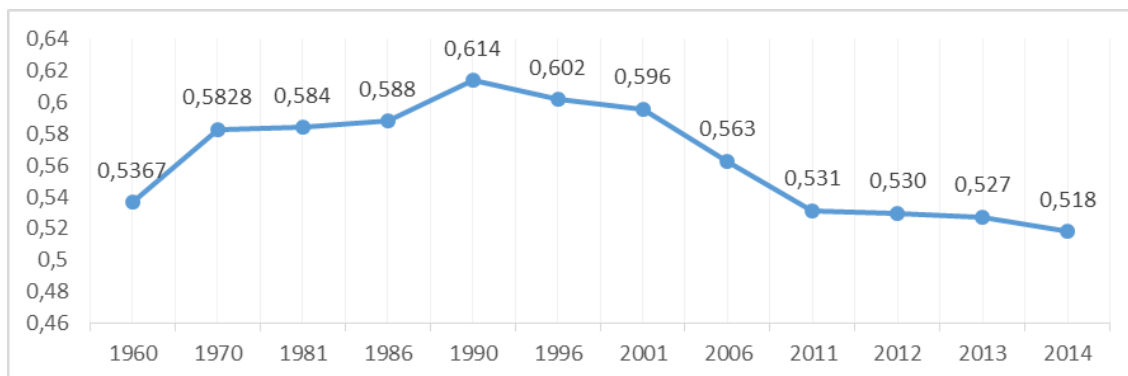


Gráfico 1. Variação do Índice de Gini no Brasil – 1960 - 2014.

Fonte: IBGE, 2017.

O gráfico 1, apresenta a variação do índice de Gini mede o grau de concentração de renda, para tanto divide a sociedade em cinco estratos onde cada estrato corresponde à 20% da população e, com base nisso mede a parcela da renda acumulada por cada um desses estratos. Esse índice varia de zero a um e, quanto mais próximo de um maior é a desigualdade de renda em uma sociedade. Sendo assim percebe-se por meio da redução do índice de Gini que de 0,60 em 1990 para 0,51 no ano de 2014 o avanço da redução da desigualdade no país.

Em grande medida, a melhoria dos indicadores socioeconômicos no país, entre o ano 2000 e 2015, resultaram das políticas adotadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores – PT, do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010) e da Presidente Dilma Rousseff (2011/2016), que vislumbraram por meio de políticas públicas e sociais, o desenvolvimento, a transformação e reversão da tendência estrutural concentradora de renda no país.

Nesse sentido, a renda e serviços essenciais passaram a ser melhor distribuídos na sociedade, especialmente pela elevação do nível de renda dos estratos mais pobres da população e devido a consolidação de políticas públicas inclusivas. Essas melhorias podem ser medidas pela pelo aumento da renda per capita e pela redução da porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza no país (Quadro 1).



Indicador	Ano			
	2000	2004	2014	Variación entre 2000-2014
PIB per capita (US\$)	3.739,12	3.623,05	12.026,62	221.6%
PIB per capita (R\$)	6.900,62	10.705,99	28.648,74	315,16%
Índice de Gini	0.596 *	0.572	0.518	-13.1%
IDH	0.683	0.792	0.755	10.5%
Linha da pobreza	15.19% *	13.22%	4.20%	-72.4%

Quadro 1. Comportamento dos principais indicadores socioeconômicos no Brasil entre de 1991 até 2014.

*Dados do ano 2001.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos do IPEADATA, IBGE e Banco Mundial

Ainda de acordo com o Quadro 1, verifica-se que, entre 1990 e 2014, houve uma melhora no IDH - Índice de Desenvolvimento Humano do país, ou seja, ocorreram melhorias não apenas quantitativas da renda *per capita* mas, também melhorias qualitativas expressas nesse índice como aumento do número de matrículas em todos os níveis de escolaridade bem como melhoria nas condições de vida da população que culminaram em uma maior longevidade.

Cabe salientar que, de acordo com os dados da Oxfam (2017), o aumento da renda da população de baixa renda não tem sido suficiente para reduzir a enorme desigualdade que persiste na sociedade brasileira, visto que entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos se apropriaram de 61% do crescimento econômico, enquanto a fatia dos 50% mais pobres apropriou-se de 18%. Neste mesmo período, a concentração de renda no 1% se manteve estável, no patamar de 22 a 25%, bem como a participação na renda dos 40% mais pobres da população (Gráfico 2).

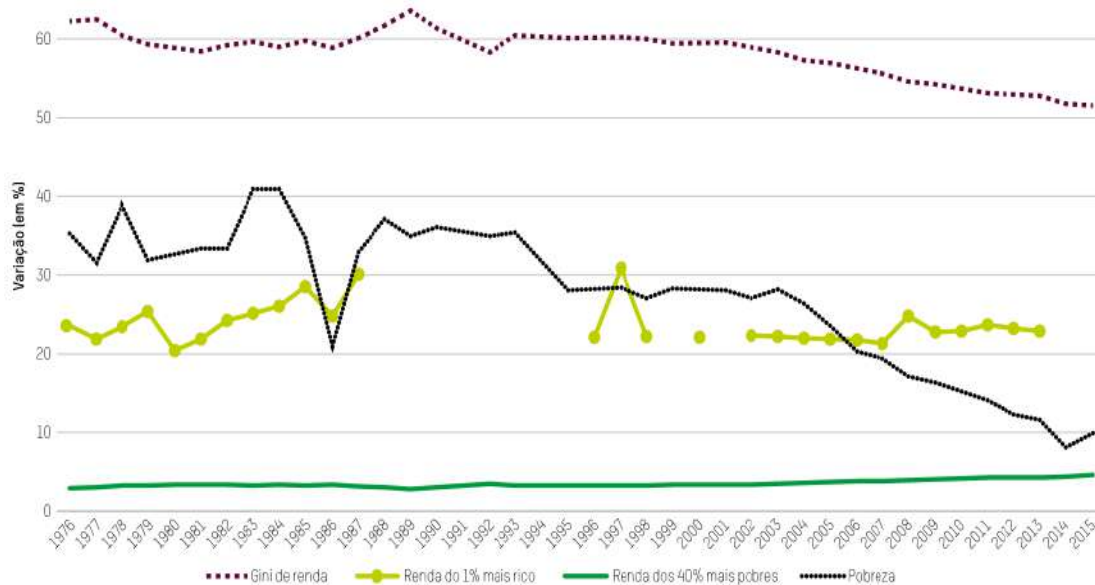


Gráfico 2. Desigualdades medidas pelos índices de Gini, pela proporção de domicílios em situação de pobreza, pela proporção da renda nacional recebida pelos 40% mais pobres e pelo 1% mais rico - 1976-2015

Fonte: Oxfam (2017) apud Ipeadata 2014; Pnud 2017; Souza, P. H. 2016.

Enfim, de acordo com o relatório do Oxfam (2017, p. 18) a melhoria dos indicadores sociais são reflexos de mudanças estruturais na sociedade brasileira como "(...) crescimento econômico, alterações demográficas e migrações, inclusão da mulher no mercado de trabalho, políticas federais de redistribuição de recursos para a oferta de infraestrutura básica e a transição de um regime ditatorial para a democracia". Cabe salientar que essa conjuntura, apesar que mante o *status quo*, contribuiu para a retirada do Brasil do mapa da fome da ONU, em 2015.

Apesar da melhoria dos indicadores socioeconômicas apontados no Quadro 1, após o golpe parlamentar de 2016 ocorrido no Brasil, verifica-se que a concentração de renda e a desigualdade social voltaram a aumentar, isso pode ser mensurado pela volta do país ao mapa da fome da ONU em 2017, e o aumento do número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. Em 2018, o IBGE registrou o aumento do número de pessoas nessa situação, 13,5 milhões de brasileiros, ou seja, são pessoas que sobrevivem com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145, ou U\$S 1,90 por dia (IBGE, 2019).

As Políticas Públicas e a desigualdade socioeconômica na América Latina

A partir da década de 1990, com o fim da guerra fria, ganha força o pensamento liberal que afirma que as crises econômicas são decorrentes do excesso de intervenção do



estado na economia. Sendo assim, a proposta neoliberal propõe, “(...) manter o estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo” (Anderson, 1995, p.11 *apud* GENNARI, 2012, p. 31).

Nas palavras de Gaitán (2001, p.63):

[...] ao longo do tempo, o triunfo do paradigma neoliberal supôs a aparente deserção do campo estatal da sua função reguladora. (...) Não houve uma deserção do Estado: pelo contrário, ele teve um papel ativo no surgimento e consolidação do projeto neoliberal. Trata-se de uma espécie de dualidade pela qual, ao mesmo tempo que se nega discursivamente a intervenção do estado na órbita econômica e social (...) as experiências mostram (...) uma ativa participação por meio de processo de abertura comercial e financeira, privatizações e desregulações, intervenções, decretos e normas (...)

Na América Latina as ideias neoliberais, de auto regulação do mercado, podem ser sintetizadas pelo que ficou conhecido como Consenso de Washington cujos objetivos eram a redução do tamanho do Estado por um lado e a abertura comercial e financeira por outro lado. Nota-se, dessa forma, que as políticas econômicas e sociais passam a favorecer os ‘mercados emergentes’, não se utilizando mais as terminologias ‘desenvolvimento’, ‘industrialização’, ‘substituição de importação’ ou ‘planejamento governamental’. No Brasil, a partir da década de noventa, a política econômica buscou alinhar-se com o processo de globalização imposto pelos países desenvolvidos. (Gennari, 2012).

Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento em países atrasados foi reduzido ao simples processo de modernização e industrialização, ficando em segundo plano a autonomia nacional e a questão da integração social, nota-se dessa forma que a postura ortodoxa de organismos internacionais como FMI e o Banco Mundial chegam a asfixiar ao invés de estimular o desenvolvimento nesses países (Diniz, 2001; Sampaio JR., 2012). Nas palavras de Pase e Melo (2017, p. 318):

Na segunda metade do século XX (...) o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), particularmente seu braço para a alimentação e agricultura (FAO), desenvolvem vários programas para apoiar os governos da América Latina que, no entanto, não avançam muito em razão das limitações financeiras, falta de prioridade e, principalmente, por serem na maioria presididos por ditaduras, onde a variável eleitoral inexistente, e a disputa de interesses é completamente controlada.



De acordo com Bielschowsky (2007, p. 437) a evolução socioeconômica da maioria dos países latino americanos nas últimas duas décadas foi inferior ao crescimento orientado pelo Estado vivenciado nas décadas de 1950 e 1960, "(...) crescimento muito inferior do PIB e da produtividade, taxas de investimentos muito menores, maior desemprego, ampliação do subemprego e índices de concentração de renda rígidos apesar do aumento dos gastos sociais".

Enfim, as reformas liberalizantes na América Latina, de maneira geral, trouxeram por um lado mudanças positivas como a estabilidade dos preços, redução dos desequilíbrios fiscais e a elevação da produtividade em alguns segmentos, mas por outro lado, aprofundaram as mazelas estruturais da região como pequena capacidade e diversidade produtiva, baixos salários e desigualdade social. Para Bielschowsky (2007, p. 439) o desempenho medíocre da América Latina pós-globalização,

[...] confirmou diversificação produtiva inadequada, heterogeneidade estrutural, desemprego e subemprego, baixos salários, pobreza e concentração de renda, e provocou a persistência de hiatos de divisas, vulnerabilidade externa e divergência de renda por habitante relativamente às economias desenvolvidas.

Cabe salientar que, nas últimas décadas, apesar da afirmativa de Bielschowsky (2007), tem ocorrido na América Latina um ponto de inflexão, ou seja, o Estado tem resgatado sua relevância como regulador, indutor e coordenador de políticas públicas, o que tem colaborado para a redução da pobreza. Esse fenômeno é resultado, em grande medida, do aumento dos rendimentos decorrentes dos programas assistenciais públicos de transferência de renda, também chamados de proteção não contributiva.

Este tipo de programa caracteriza-se por priorizar determinados extratos sociais como idosos, pessoas com deficiências, crianças, jovens e mulheres, etc. ou ainda em situação de miséria e vulnerabilidade extrema, sendo assim preocupam-se em minimizar uma situação já existente, logo, não são políticas sociais de prevenção (Boschetti, 2012).

Cabe salientar que as políticas públicas sociais de prevenção são muito recente na América Latina e no Mundo, haja vista que, segundo o Banco Mundial (2015) *apud* Pase e Melo (2017), em 1997 apenas três países, no mundo, possuíam programas de transferência de renda com o objetivo de diminuir a pobreza e aplacar a fome: México, Brasil e Bangladesh. Em 2008, eram 28 países como, Nigéria, Turquia e Paquistão, sendo 17



na América Latina, destaca-se México, Peru, Chile, Colômbia, Brasil, Bolívia, Paraguai, Argentina, entre outros.

De acordo com os dados apresentados por Boschetti (2012) e Gonçalves (2012b), em 2000 os programas assistenciais de transferência de renda alcançavam cerca de 6% dos latino americanos e isso representava cerca de 0,20 % do PIB da época. Em 2010 a população contemplada chegou a cerca de 20% e os investimentos subiram para 0,40% do PIB da região.

Enfim, no final da década de 2000, havia na América Latina 113 milhões de pessoas vivendo com os recursos desses programas. O programa brasileiro Bolsa Família atingiu cerca de 25% das famílias, no Uruguai o programa *Asignaciones Familiares* atingiu 11,5%, no Paraguai o programa *Tekoporã* atingiu 8,2% e, na Argentina o programa *Asignación Unniversal por Hijo para Protección Social* contemplou 8% das famílias.

Nota-se que apesar do grande número de famílias beneficiadas o valor recebido é muito pequeno, haja vista que o percentual do PIB investido nesses programas não chega a 0,5% (Quadro 1), “(...) Trata-se de um ‘pobre’ programa, que ‘custa’ pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político” (Boschetti, 2012, p.52)

No Quadro 1 são apresentados os principais programas de transferência de renda em alguns países da América Latina em 2014.

País	Programa	PIB (mi- lhões US\$)	% PIB no programa	% da pop. bene- ficiária
Argentina	<i>Asignación Unniversal por Hijo para Protección Social</i>	611.726	0,54	8
Bolívia	<i>Bono Juancito Pinto</i>	30.601	0,64	16,9
Brasil	Bolsa Família	2.243.804	0,47	24,9
Chile	<i>Chile Solidario</i>	-	0,11 *	-
Colômbia	<i>Familias en Acción</i>	-	0,39*	-
Equador	<i>Bono de Desarrollo Humano</i>	-	1,17*	-
Honduras	<i>Programa de Asignación Familiar</i>	-	0,24*	-
México	<i>Prospera/oportunidades</i>	1.259.201	0,41	21,4
Paraguai	<i>Tekoporã</i>	29.009	0,23	8,2
Peru	<i>Juntos</i>	-	0,14*	-
Uruguai	<i>Asignaciones Familiares</i>	55.708	0,45	11,5
Venezuela	<i>Misiones</i>	-	-	-

Quadro 2 - Programas de transferência de renda em alguns países da América Latina em 2014.

Fonte: Cepal (2010) apud Gonçalves (2012b); Pase e Melo (2017).

*% PIB no programa entre 2007-2010.



Nota-se no Quadro 1 que as políticas sociais de combate a pobreza estão presentes em vários países latino americanos independente da orientação político-ideológica dos governos, como é o caso da Venezuela que possui um governo de orientação socialista e o Peru e Colômbia que possuem projetos de orientação liberal. Cabe salientar que dentre os países analisados o Brasil é o país que destina uma maior quantidade de recursos para esse tipo de programa e também é o país com a maior porcentagem da população beneficiada, ou seja, mais de 50 milhões de pessoas.

De acordo com Pase e Melo (2017), o México foi pioneiro na América Latina na adoção de políticas públicas de combate à extrema pobreza. Em 1997, o país instituiu o *Progres*a, programa de apoio as famílias rurais em situação de extrema pobreza. Em 2014, o programa ficou mais abrangente pois passou a oferecer benefícios em outras áreas como educação, saúde, inclusão financeira e no mercado de trabalho. A esta nova versão o programa, deu-se o nome de *Prospera* e, o apoio financeiro consiste em uma transferência de renda mensal às famílias beneficiárias, com a finalidade de colaborar com a melhoria da qualidade da alimentação dessa população.

[...] Além disso, oferece acesso prioritário a 15 programas federais de estímulo à criação de rendimentos de forma autônoma e sustentável. O critério de acesso ao Prospera é rendimento familiar per capita diário inferior a US\$ 1,79 dólar nas áreas rurais e US\$ 2,34 dólares nas áreas urbanas. As condicionalidades são: (i) participação de mães (beneficiárias) em palestras governamentais sobre nutrição e saúde, (ii) regularidade em consultas médicas, (iii) cumprimento do calendário de vacinação das crianças, (iv) frequência escolar regular das crianças, dos adolescentes e dos jovens, nos ensinos fundamental, médio e superior (Pase; Melo, 2017p. 319)

No Brasil, em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE) de 1986, ou seja, a grosso modo, o PBF é basicamente a ampliação de escala do PBE, que possibilitou o aumento de sua eficiência e ampliou significativamente o número de famílias beneficiadas.

O Programa Bolsa Família, tem como público alvo, mulheres de baixa renda que, tem maiores dificuldades de ingressar no mercado de trabalho, por não terem quem deixar os seus filhos. Dessa forma o programa consiste na transferência direta de renda para que as beneficiárias mantenham seus filhos na escola e assim, possam pleitear uma vaga no mercado de trabalho (Pase; Melo, 2017), sendo assim,



As condicionalidades do PBF são: (i) acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, (ii) acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos, (iii) famílias com crianças entre seis e 15 anos precisam comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, (iv) crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (MDS, 2015 apud Pase; Melo, 2017, p. 319).

Nota-se que as condicionalidades do programa mexicano e brasileiro são basicamente as mesmas, ou seja, objetivam a redução da pobreza por meio da transferência direta de renda para as mulheres, o incentivo ao acesso a direitos básicos como educação, saúde e assistência social. Cabe salientar que os beneficiários do programa de transferência direta de renda, no Brasil, são os cidadãos com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 77,00 mensais.

Em 2005, o Paraguai criou o programa de transferência direta de renda chamada *Tekoporã*, o programa significa “estar bem” em guarani, ressalta-se que o *Tekoporã*, faz parte do Programa Nacional de redução da pobreza Semeando Oportunidades e beneficia mais de 100 mil famílias em situação de vulnerabilidade e risco social (Secretaria de Ação Social, 2015 apud Pase e Melo, 2017).

O programa fornece acompanhamento familiar de técnicos sociais chamados “guia da família”, que são responsáveis por visitar casas para verificar se as condicionalidades estão sendo cumpridas e fornecer orientações para a melhoria do ambiente familiar e hábitos de higiene, ideias e ações para melhorar a qualidade da alimentação e saúde, e orientar as famílias a acessarem distintos serviços públicos aos quais têm direito. Além disso, os beneficiários escolhem um representante da comunidade, responsável por canalizar as preocupações da comunidade, apoiar o trabalho dos guias da família e gerenciar a prestação de serviços públicos (Secretaria de Ação Social, 2015 apud Pase; Melo, 2017, p.320).

Na Bolívia, em 2006, foi criado o *Bono Juancito Pinto* (BJP), “(...) vinculado ao Ministério da Educação da Bolívia, com o objetivo principal de melhorar o acesso à educação, promover mobilidade social e diminuir a pobreza para as futuras gerações” (Yañez, Rojas e Silva, 2011 apud Pase e Melo, p.320, 2017). Cabe salientar que, diferentemente dos demais programas de distribuição de renda existentes na América Latina, na Bolívia



o repasse do benefício é feito anualmente e o financiamento do BJP é vinculado a renda da exportação de petróleo e gás para o Brasil e a Argentina.

No ano de 2009 a Argentina criou o programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH) com o objetivo de melhorar indicadores relacionados a quatro dimensões centrais do bem-estar da população: a pobreza, a falta de moradia, a desigualdade e a vulnerabilidade relativa (Cepal, 2015 *apud* Pase; Melo 2017p.322,).

A AUH estabelece um pagamento mensal básico para cada criança com menos de 18 anos, correspondente a 80% do benefício total, enquanto os 20% restantes são repassados às famílias de maneira agregada, uma vez por ano, desde que cumpram a condicionalidade estabelecida pelo programa que é a apresentação dos certificados de saúde e assistência educacional (Pase; Melo, 2017, p. 322).

Os requisitos de acesso e as condicionalidades são muito semelhantes aos encontrados em outros programas na América Latina e variam de acordo com a idade, o plano de registro de nascimento e a carteira de vacinação obrigatória para as crianças menores de sete anos e a realização do acompanhamento de saúde para pessoas com mais de seis anos. O valor total do subsídio por menor de idade foi fixado, em 2012, em US\$ 340 (pesos argentinos), o que equivale a aproximadamente R\$ 170 *per capita* (Anses, 2015 *apud* Pase; Melo, 2017, p.322).

Para Boschetti (2012), os programas de transferência de renda na América Latina contribuem para a redução da pobreza, mas não possuem o mesmo impacto na redução da desigualdade social, já que a redução da desigualdade está fortemente relacionada à estrutura de emprego e propriedade e não as políticas econômicas e sociais que geram um leve aumento de rendimentos. Cabe salientar ainda que, historicamente, a função de programas assistencialistas na América Latina é, em grande medida conservadora, preocupada apenas em manter a coesão, integração e o controle social.

Nas palavras de Boschetti (2012, p.47):

[...] a desigualdade estrutural que impera na América Latina e Caribe se alimenta e se reproduz da forte concentração de renda e propriedade, baixos rendimentos, elevado índice de desemprego, informalidade e precarização das relações de trabalho e insuficiente ou inexistente acesso a serviços públicos, como educação, saúde e habitação. (...) a desigualdade na América Latina é aguda, persistente e ocorre em um contexto de baixa mobilidade social (...).



De acordo com os dados da PNUD/ONU *apud* Boschetti (2012) entre os 15 países com maiores desigualdades de renda, dez estão na América Latina e Caribe, sendo assim, nota-se que, apesar do crescimento econômico e da redução da pobreza na região nas últimas décadas, a desigualdades salariais e de propriedade permanecem. Essa situação tende a se agravar em governos neoliberais que são a favor da redução de políticas sociais da liberalização do mercado de trabalho.

Outro dado que tem ganhado destaque é a queda da taxa de desemprego na América Latina na década de 2000, segundo a CEPAL (2011) *apud* Boschetti (2012), no ano 2000 a taxa de desemprego na região era de 10,4% e, em 2010 era de 7,3%, no entanto, essa redução não foi capaz de modificar a estrutura da desigualdade social, já que, as maiores partes desses novos empregos estão situadas em setores de maior produtividade e maiores salários, enquanto que nos setores de menor produtividade e com menores salários prevalecem a informalidade e as condições precárias de trabalho. Esses aspectos reforçam a estrutura heterogênea do mercado de trabalho e, em grande medida, perpetuam a desigualdade na região.

No Brasil o processo de globalização, por meio da abertura comercial, por um lado acelerou o processo de desindustrialização² e por outro lado, aumentou a participação do país no mercado internacional em setores intensivos em recursos naturais como a agropecuária, mineração e commodities em geral. De acordo com Gonçalves (2012a, p.9),

a reprimarização é determinada, em boa medida pelo boom de preços da commodities (...) entretanto a deterioração do padrão de comércio exterior (exportação) é reforçada pela análise da estrutura das exportação de produtos industriais segundo a intensidade tecnológica (...) a participação [no valor da exportações] dos produtos altamente intensivos em tecnologia reduz-se de 13,1% em 2002 para 8,1% em 2010, enquanto a participação da dos produtivos de baixa e média-baixa tecnologia aumenta de 21,7% para 25,1% em 2010.

A reprimarização da economia tem como principal consequência a menor capacidade de geração de renda e emprego no país. De acordo com Sampaio Jr. (2012), a possibilidade de desenvolvimento por meio 'da nova ordem global' implica em subordinação da economia nacional aos interesses do grande capital internacional e tendência à reversão neocolonial do país.



O Brasil nas últimas décadas tem se submetido as exigências da nova ordem global e tem realizado os ajustes liberais como privatizações, estabilidades monetária e superávits primários. As principais consequências desse ajuste liberal na economia brasileira tem sido a abertura financeira, perda de soberania da política monetária, antagonismos entre políticas macroeconômicas e gastos públicos, desindustrialização, naturalização da desigualdade social entre outros (Sampaio JR., 2012).

Enfim, o processo de globalização exigiu transformações estruturais dos países atrasados que aprofundaram e aceleraram o processo de dupla articulação – dependência externa e segregação social.

Considerações Finais

Após a abertura comercial e financeira da década de 1990, com a adoção de política liberalizante, o subdesenvolvimento não foi vencido, pois permanece a inadequada diversidade da base produtiva e a dualidade/heterogeneidade estrutural, e como resultado permanece na região os baixos salários e a concentração da renda.

Crescimento econômico verificado na América Latina, nas últimas décadas, foi em grande medida, impulsionado pela bolha especulativa global e pela revitalização da economia exportadora baseada no latifúndio e no extrativismo, pelo avanço da desindustrialização e da abertura comercial e financeira.

Com relação aos investimentos em programas de transferência de renda, nota-se que apesar terem reduzido a pobreza na América Latina, não foram capazes de reduzir o desemprego estrutural, pois além de não representarem um novo modelo de desenvolvimento social, esses programas podem ser entendidos como políticas públicas de manutenção do *status quo* a baixo custo (em média 0,5% do PIB), ou seja, apenas minimizam a pobreza e a indigência necessários para a reprodução das relações capitalistas.

Enfim, as políticas socioeconômicas das últimas décadas contribuíram reduzir pobreza na América Latina, mas não para superá-la. O perfil do crescimento, emprego e distribuição de renda das últimas décadas confirmam a análise da corrente de pensamento desenvolvimentista de que sem projetos nacionais de desenvolvimento apropriados as especificidades locais a dependência externa e a desigualdade social não serão superadas e que não existe uma solução capitalista para sair da situação de país subdesenvolvido.



Dessa forma, faz-se necessário o debate em torno de estratégias nacionais diferenciadas de desenvolvimento e formas alternativas de inserção da América Latina no contexto internacional. Nesse contexto, o Estado teria uma enorme importância, haja vista que representa o motor do desenvolvimento, fomentando e estreitando as relações entre instituições governamentais e instituições econômicas em prol do bem-estar da sociedade como um todo.

Notas

¹ FAT é um fundo contábil-financeiro destinado ao custeio do seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Recepciona contribuições do PIS-PASEP: % do faturamento das empresas, da folha de salários das entidades sem fins lucrativos e importações de bens e serviços.

² De acordo com Gonçalves (2012ba), a desindustrialização pode ser conceituada com a redução da participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto - PIB.

Referências bibliográficas

Bielschowsky, R. As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade. In: Saboia, J.; de Carvalho, F. J. C. (orgs.). Celso Furtado e o século XXI. Barueri – SP: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

Boschetti, I. América Latina, política social e pobreza: 'novo' modelo de desenvolvimento? In: Salvador, E. *et al.* (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

Diniz, Eli. Depois do Neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no novo milênio. In: Boschi, Renato (org.) Variedades de capitalismo e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

Gaitán, Flávio. O desenvolvimento esquivo e as tensões do desenvolvimentismo – reflexões sobre a América Latina na hora atual. In: Boschi, Renato (org.) Variedades de capitalismo e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

Gennari, A. M. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2002.

Gonçalves, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. São Paulo, n. 31, p.5-30, fev. 2012a.

Gonçalves, R. Redução da desigualdade de renda no governo Lula: análise comparativa. In: Salvador, E. *et al.* (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012b.



Gurrieri, Adolfo. A economia política de Raúl Prebisch. In: Prebisch, R. O manifesto Latino-Americano e outros ensaios. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

OXFAN. A distância que nos une: um relatório das desigualdades brasileiras. 2017.

Pase, Hemerson Luiz; Melo, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(2):312-329, mar. - abr. 2017

Sampaio JR. P. A. Desenvolvimentismo e neo-desenvolvimentismo: tragédia e farsa. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.



“Cambios en las políticas sociales. Su influencia en las mujeres receptoras del programa “Ellas Hacen” en la ciudad de Corrientes (Argentina).

Santiago Ariel Castillo

Resumen

En Argentina la política social de la última década se caracterizó por el despliegue de un conjunto de programas que promocionaron formas colectivas de organización del trabajo en las comunidades locales, con orientación hacia la economía social y la organización cooperativa de los trabajadores desocupados.

Con bases en esta lógica, el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) a través de sus componentes “Argentina Trabaja” (AT) y “Ellas Hacen” (EH) representó una de las principales intervenciones que, a diferencia de políticas antecesoras, tuvo un alcance masivo e incorporó en su génesis nociones de protección social integral.

A partir de 2016, se implementaron una serie de reformas normativas que unificaron ambas líneas bajo el programa “Hacemos Futuro”, direccionando las acciones asistenciales hacia la asignación de subsidios para la realización de actividades de capacitación que faciliten la inserción en empleos formales, apelando al despliegue de estrategias individuales en el marco de la economía de mercado y dejando de lado la propuesta de los esquemas cooperativos-asociativos.

Teniendo en cuenta estas modificaciones, este trabajo analiza de qué manera influyen las lógicas y sentidos que sostienen estos cambios en los destinatarios de estas intervenciones, particularmente en las mujeres que fueron receptoras del programa “Ellas Hacen” en la ciudad de Corrientes (Argentina). Partiendo de una estrategia metodológica cualitativa, el objeto de estudio se aborda a través de entrevistas grupales e individuales a destinatarias, referentes técnicos locales y análisis documental de los componentes programáticos.

Palabras claves

Políticas Sociales; Mujeres receptoras; Cambio; Lógicas y sentidos.

Introducción

En Latinoamérica y en particular en la Argentina, la profundización de políticas neoliberales durante la última década del siglo pasado se materializó en el desmantelamiento del Estado, la pérdida de centralidad del empleo como integrador social y el sistemático



crecimiento de la pobreza, provocando un acelerado proceso de fragmentación sociopolítica de la clase trabajadora.

La respuesta del estado al conflicto social creciente consistió en la implementación desarticulada de una multiplicidad de intervenciones sociales y laborales de corte asistencial, que transformaron el sentido de la cuestión social.

En términos de Danani (2008), las intervenciones de política social en este período se caracterizaron por individualizar la protección, desvinculando al sujeto de toda pertenencia colectiva y por la comunitarización de la asistencia, depositando la responsabilidad por el bienestar o los fracasos en la contención al par comunidad/familia. La combinación de ambos aspectos 3“materializaron un proceso de de-socialización de la reproducción, una pérdida del carácter social y colectivo de la vida, que en términos políticos se inscribió en un ciclo de retracción de la esfera de los derechos sociales” (pp. 44)

Luego de la crisis sociopolítica que expresó el agotamiento del modelo de acumulación sostenido en la apertura económica y la convertibilidad, la contención del conflicto social se apoyó según Martos (2017), en la implementación de un programa específico de subsidios al desempleo -Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD)- y la acentuación de los dispositivos de control social.

A partir de 2003 se implementaron diversos programas de promoción del autoempleo que organizaron a la población destinataria en “empleables” y “no empleables”. En el primer grupo se incluyeron aquellos que por sus trayectorias laborales individuales tenían mayores probabilidades de conseguir un empleo; en el segundo se concentraron aquellos que, por esas mismas cuestiones, quedaban fuera del mercado. (Scarfó, Hopp y Highton, 2009)

Según Natalucci (2012) los “empleables” fueron objeto de las intervenciones implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, orientadas específicamente a la reinserción laboral. Los “no empleables” fueron alcanzados por políticas sociales focalizadas entre los que se destacaron inicialmente el Plan Familias y luego las intervenciones reagrupadas en el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social entre los que se encontraban el Plan Manos a la Obra, Plan Ahí y el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)

La política social de la última década se caracterizó entonces, por impulsar el desarrollo de proyectos socio-productivos como dispositivos para facilitar la integración social y



económica de personas en situación de desempleo, pobreza y vulnerabilidad. En este sentido, se desplegaron un conjunto de programas que promocionaron formas colectivas de organización del trabajo en las comunidades locales con orientación hacia la economía social y la organización cooperativa de los trabajadores desocupados.

Con bases en esta lógica, el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) y sus componentes Argentina Trabaja (AT) y Ellas Hacen (EH) constituyó una de las principales intervenciones, destacándose por el monto de los recursos destinados a su implementación, la cobertura geográfica alcanzada y el total de destinatarios receptores de las prestaciones.

El PRIST mantuvo una lógica de selección enfocada en los sectores más vulnerables, reproduciendo características de políticas antecesoras respecto a la población alcanzada, pero también al tipo y términos de los beneficios que ofreció. Sin embargo, el carácter masivo de su extensión lo hizo diferenciarse de la condición estrictamente focalizada. Siguiendo Natalucci (op. cit) la primera diferenciación es que su masividad contrarrestó dicha selectividad, la segunda, es que la formulación del programa introdujo modificaciones en la planificación de la política social al involucrar nuevas nociones como protección social integral, articulándolas en un lenguaje de derechos.

Dentro de este esquema en 2013 se crea el Programa “Ellas Hacen” con el objeto de intervenir sobre la problemática socio-ocupacional de mujeres en condición de pobreza, a través de dispositivos de formación centrados en el fomento del capital humano y la generación de espacios que facilitaran el intercambio de experiencias fuera del ámbito doméstico. (Resoluc. 2176/13-MDS)

Los criterios de selección para las destinatarias se centraron, por un lado, en la cantidad de hijos/as que tuvieran y, por otro lado, en que estas hayan sido víctimas de violencia. Según Arcidiácono y Bermúdez (2018) este programa se diferenció de líneas antecesoras de transferencias condicionadas, por la conformación de cooperativas como mediadoras de la contraprestación y el despliegue en su implementación de una articulación interjurisdiccional orientada a contener de manera integral la problemática de las destinatarias.

La línea contemplaba una instancia de pre-cooperativización centrada en la formación, capacitación para el trabajo y finalización de estudios formales orientados a fortalecer la autonomía personal de las perceptoras para luego consolidar la organización cooperativa.



A finales de 2015, se introdujeron una serie de reformas normativas fundadas en argumentos que aludían al fracaso del esquema cooperativo y su deficiencia para alcanzar la inserción sociolaboral de las mujeres destinatarias. Los cambios reorientaron el programa centrando principalmente su intervención en actividades de formación y capacitación como herramientas para facilitar la inserción en empleos formales, promoviendo el despliegue de estrategias individuales en el marco de la economía de mercado (Ferrari Mango y Tirenni, 2017)

Estas modificaciones se materializaron en la fusión en 2018, de las líneas AT y EH en el programa Hacemos Futuro (HF), a partir del cual se establecieron nuevas condiciones para que las destinatarias continuaran percibiendo las prestaciones: la actualización anual de datos, la terminalidad educativa obligatoria y la realización de actividades de capacitación laboral (Resoluc. 151/18-MDS) En este sentido, se avanzó en la disolución de las cooperativas y la reorganización de los grupos de mujeres en función de la oferta disponible de formación.

Particularmente en la ciudad de Corrientes la cobertura del programa alcanzó a 2.972 mujeres ejecutándose inicialmente a través del gobierno municipal, ejecución que a partir de 2016 se trasladó a la esfera de la provincia con el consecuente reordenamiento administrativo y las implicancias que eso tuvo en término de relación entre los actores en la implementación (destinatarias, técnicos, funcionarios)

Partiendo de comprender a la política social como un campo en el que se expresan y adquieren formas las relaciones sociales de producción, atravesadas por dimensiones económicas, culturales y políticas este trabajo recupera las experiencias de las destinatarias, las significaciones que estas atribuyeron al proceso que transitaron desde la propuesta de los esquemas cooperativos a la centralidad que asumieron las estrategias centradas en la lógica de la empleabilidad.

Aproximaciones conceptuales al objeto de estudio

La política social constituye un campo que exhibe relaciones entre procesos políticos, sociales, culturales, donde el orden social se interrelaciona con el orden político y este se formaliza en instituciones y normas que expresan una configuración determinada de relaciones de poder, legitimada en el sentido de pertenencia y basada en un régimen de derechos y deberes de los ciudadanos y los gobernantes.



A través de la política social se expresan y construyen las formas y condiciones de reproducción de la vida de una sociedad; condiciones que, en sociedades de clase, son siempre diferenciales para los grupos sociales (Danani, 2009)

En la Argentina las últimas décadas ofrecieron un derrotero de la política social, desde centrarse en la asistencia residual a pretensiones de universalidad y de articulación con el mundo del trabajo.

Los procesos de reforma estructural modificaron el régimen de bienestar argentino, que pasó de un sistema de protección con carácter universal a desarrollar intervenciones de tipo asistencial, conformando una red de protección transitoria para quienes en principio no se habían favorecido con el efecto derrame y luego para los comenzaron a ser excluidos de los beneficios del desarrollo social y la condición ciudadana” (Del Valle, 2008)

En este contexto, las políticas sociales se transformaron tanto en sus formas de financiamiento, funcionamiento y administración, como en el régimen de acceso y el tipo de beneficios con la finalidad de reducir el gasto público y abrir al sector privado nuevos campos de actividad (educación, salud, obras sociales, jubilaciones y pensiones, riesgos del trabajo, entre los principales) (Hintze, 2007)

Según Papalini y Natalucci (2006) la política social del neoliberalismo se configuró a partir de la lógica de la mercantilización que concibe a la sociedad civil individualizada, autogestionada y empoderada. “La perspectiva neoliberal no sólo afectó la fisonomía de la estructura socioeconómica marcando una división entre sectores integrados y no integrados, sino también los sentidos políticos impregnados en el Estado y en la agencia de los actores sociales.”

En los años siguientes a la crisis de 2001, las intervenciones sociales del fundaron su legitimidad en la identificación de una situación de “emergencia”, donde se consolida la figura del Estado como articulador de la asistencia. En esta etapa, se dio un ordenamiento heterogéneo de política sociolaboral y la persistencia de una distinción tensiada entre la política social de autoempleo y la política laboral de empleo (así como, entre la política económica y la economía social) Las “nuevas intervenciones” se centraron en la promoción de las políticas de apoyo al fomento de la economía social y solidaria, en estas intervenciones el trabajo se centró en la figura del autoempleado o emprendedor, orientado a los sectores excluidos del mercado de trabajo formal.



Para Martos (2017) luego del 2003 se observa un ordenamiento mixto, donde lejos de quedar nítidamente escindidas las intervenciones al empleo y asistencia social, se habilitaron zonas grises, híbridos y mixturas entre lo económico, lo social, lo productivo y lo asistencial, el empleo y el auto-empleo.

A partir de 2004 las políticas sociales transitaron según Danani y Hintze (2011), transformaciones que las distinguieron por su alcance masivo y la centralidad del trabajo como factor la inclusión social. De esta manera emergieron proyectos orientados a atender la situación de empobrecimiento de los grupos excluidos: jóvenes, jefas de hogar, adultos mayores, desempleados, estudiantes de bajo recursos, indígenas, infancia.

Según Curcio (2011) el período mostraba signos marcados de reversión, aunque mantenía desigual entre los componentes. El componente redistributivo más visible fue el que ofreció el sistema de jubilaciones y pensiones, en las que se registró una importante recuperación de la función de solidaridad que había sido específicamente desmantelada en las reformas previas.

En este contexto, la economía social adquirió relevancia como alternativa para reconstruir los lazos sociales y superar los planteos asistencialistas-focalizados que operaron fragmentando la población destinataria. Se proponía la ampliación hacia otras formas de trabajo más allá del empleo asalariado, valiéndose de instrumentos próximos a la economía social.

Características normativas del PRIST AT-Ellas Hacen y Hacemos Futuro

De acuerdo con lo establecido en la Resolución N° 3182/09 la implementación del programa en el territorio nacional se llevó adelante a través de convenios específicos con entes ejecutores (municipios, mutuales, organizaciones). Particularmente la ciudad de Corrientes estuvo entre las primeras zonas geográficas del país (junto a Buenos Aires y Tucumán) en las que se implementó el programa, debido a la condición de sus indicadores socioeconómicos ligeramente deprimidos. Ambos componentes del PRIST (AT y EH) se organizaron y ejecutaron hasta 2016 a través del municipio de la ciudad, a partir de esa fecha su implementación estuvo bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia.

En 2013 se crea por Resolución N° 2176 (MDS) el componente programático “Ellas Hacen” con el objeto de intervenir sobre la situación de mujeres desocupadas. La prioridad consideraba a jefas de hogar con hijos discapacitados, y/o con tres hijos o más a cargo y receptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH), y/o que padezcan situaciones



de violencia de género, y vivan en villas o asentamientos emergentes. Su marco normativo sostiene que dicho universo poblacional constituye uno de los intervenir sobre la vulnerabilidad y exclusión socio-ocupacional.

Si bien ambos componentes instrumentaron el esquema cooperativo, “Ellas Hacen” estuvo destinado a mujeres vulneradas por violencia de género cuyo principal objetivo de las cooperativas de trabajo era fortalecer la solidaridad y cooperación entre destinatarias para la abandonar las situaciones de violencia, a la vez que se capacitaban en oficios y accedían a la posibilidad de finalizar sus estudios: Por su parte Argentina Trabaja, incluía a mujeres y varones en cooperativas de trabajo articuladas con las organizaciones sociales y los municipios.

El programa explicitaba normativamente que no solo se buscaba la inclusión laboral sino también educativa, social y cultural. Para llevarlo adelante el Ministerio de Desarrollo Social artículo con otros ministerios y sobre todo con las Universidades Nacionales públicas, también contaba con un dispositivo territorial de equipos interdisciplinarios en cada distrito que garantizaban el vínculo diario y directo con las mujeres cooperativistas.

Particularmente en la ciudad de Corrientes, el componente dio cobertura a 2.972 mujeres a partir de 2013. Gran parte de los grupos de trabajo recibieron capacitaciones en carpintería, albañilería, servicios sanitarios y agricultura periurbana, cumpliendo con trabajos de mantenimiento de espacios públicos en las distintas Delegaciones Municipales.

A partir de 2016, el MDS introduce una serie de modificaciones formales que, si bien no afectaron la continuidad del programa, implicaron reorientaciones en sus objetivos nominando a los componentes con un “nuevo enfoque”. En términos discursivos se menciona la necesidad de implementar acciones integradas para la inserción laboral, por lo que se vinculó al PRIST con las acciones del “Plan Empalme”. En 2018, a partir de la Resolución 151/2018 (MDS), se creó el programa “Hacemos futuro” que fusionó bajo su órbita las líneas de AT y EH.

La diferencia con las líneas programáticas que fusionó radica en que surgió como programa de transferencia condicionada de ingresos consistente en la percepción de un subsidio para formación, terminalidad educativa y cuidados de la salud de carácter personal. Su objetivo según texto normativo *“empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y prácticas formativas, brindando contención integral con perspectiva de género*



y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar general.” (Resolución 151/2018) En el ámbito local, la modificación sustancial consistió en la transferencia de la ejecución desde el municipio al Ministerio de Desarrollo Social de la provincia.

Abordando la experiencia de las destinatarias

En esta aproximación al objeto de estudio a través de las entrevistas a destinatarias y la sistematización de sus relatos, se pudo reconocer distintas experiencias y expresiones respecto a los cambios que atravesó el programa.

Con relación a las experiencias de organización en cooperativas y la distribución de las actividades para el cumplimiento de la contraprestación, las destinatarias señalaron lo siguiente

“(...) El programa venía de nación, pero nosotras trabajábamos para el Municipio, nuestra prestación de servicio era ahí, también para organizarnos como cooperativas, pero fallamos. O sea, quedaron muy pocas porque no había colaboración entre compañeras (...)”
[Ent. - 1]

“(...) Después teníamos que reunirnos para formar una cooperativa, eso fue todo un problema para muchas, porque teníamos que ponernos de acuerdo para hacer una actividad o un servicio, y no todas nos poníamos de acuerdo. Igual armamos un grupo, pero era como que cada una hacia lo suyo, había gente de distintos barrios también (...). [Ent. - 2]

“(...) Yo creo que el programa fue una buena idea digamos, pero las cooperativas no funcionaron por eso, porque no estábamos preparadas para cooperar. Ahora que somos “Hacemos Futuro” capaz podemos capacitarnos mejora en estos temas (...) [Ent. - 3]

Algunas de las destinatarias sostuvieron las dificultades de consolidar las cooperativas asociándolas a la imposibilidad de establecer lazos de confianza entre ellas y la diversidad de intereses que emergían al momento de definir la actividad para cumplir con la contraprestación. Al mismo tiempo, señalaron las debilidades del proceso de sensibilización -consistentes en capacitaciones previas-, en torno a los desafíos que conlleva el trabajo cooperativo y su formalización.

“(...) En nuestro caso, la cooperativa fue para que podamos hacer nuestra casa, acá hay compañeras que vivían mal y que con el programa pudieron hacer su casa. Nosotros nos capacitamos para eso, elegíamos ir y saber de albañilería, electricidad y en mi caso yo



aprendí a soldar. Nosotros varias terminamos nuestra casita y eso ya es nuestro. Igual, te digo no todas las cooperativas funcionaron bien (...)" [Ent. - 4]

"(...) Nosotros intentamos que funcione la cooperativa, fuimos a todas las capacitaciones, y además algunas estamos terminando la escuela con el FINES. (...)" (Ent. 4-)

"(...) Se hizo muchas capacitaciones por el tema de género, como prevenir la violencia y que las chicas puedan saber o hablar si están siendo violentadas, en eso si te digo que se trabajó mucho y mucho ayudó (...)" [Ent. - 5]

"(...) Generalmente era de leyes o también nos enseñaban... siempre fue más charla... algunos juegos para redes, también nos enseñaron a hacer redes sociales. Leyes, por ejemplo, el derecho de la mujer, o sea no político, sino todos los derechos que era de la mujer, de género, de niños (...)" [Ent. - 6]

Quienes se manifestaron positivamente con relación al trabajo cooperativo, argumentaron que el grupo estaba cohesionado en función de una necesidad común para sus integrantes y la actividad se orientaba a satisfacer necesidades concretas como es el caso de la construcción de viviendas para las destinatarias. Respecto a la condición dispuesta por el programa para finalización de estudios formales, señalan que este componente contribuyó a que alguna de las compañeras tenga expectativas y otro tipo de empleos que no fuera solo el servicio doméstico.

La entrevistadas fueron consultadas acerca de cómo vivieron los cambios propuestos en la transición de "Ellas Hacen" a "Hacemos Futuro", con relación a las condiciones para recibir la contraprestación, la disolución de las cooperativas y las propuestas de capacitación.

"(...) La condición que siempre nos dejaron en claro es que nos iban a capacitar para trabajar. O sea, siempre dejaron claro eso. Que esto no era eterno, que era para que nosotros nos capacitemos, estudiemos, nos capacitemos, y con esas capacitaciones que nosotros tengamos algo de conocimiento, poder trabajar de eso (...)"

"(...) Algunas teníamos muchas esperanzas en las cooperativas, y la única salida de la mayoría es trabajar de empleada doméstica nomas. Era como que la cooperativa te iba a llevar hacia otro lugar. Había como mucha... muchas querían seguir, pero era una responsabilidad seguir, ya teníamos que empezar a poner plata de nuestro bolsillo-como no producíamos nada, no hacíamos nada- para mantener la cooperativa (...)" [Ent. 5 -EH]

"(...) De un día para el otro nos empezaron a insistir que tenemos ir a la escuela y que para eso está el programa ahora para que vos termines, es obligatorio (...)" [Ent. 7 -EH]



“(...) Ahora cada 3 meses tenemos que actualizar toda nuestra información, tenes que presentarte y decir que cursos estas haciendo. A nosotros nos dijeron que teníamos que pensar en trabajar (...)” Ent. 3]

Estas expresiones reflejaban los principales cambios atravesados: la disolución de una instancia colectiva, la organización grupal y el trabajo con otras, a la vez que se destaca que las destinatarias realizaran contraprestaciones de formación para insertarse en el mercado laboral. Con relación a este aspecto, la normativa del programa Hacemos Futuro establece una categorización explícita respecto al trabajo, que se imprime en el discurso de algunas destinatarias expresando que el trabajo realizado en el marco del programa EH, correspondía solo a una instancia para adquirir herramientas y competencias que permitieran luego buscar trabajo en el sector privado formal.

Durante la transición cobra mayor entidad la terminalidad educativa y las capacitaciones como condiciones de acceso e inserción laboral. En este sentido, debe contemplarse que el mercado laboral en la ciudad de Corrientes asumía una dinámica deprimida y con dificultades para la absorción de la oferta de mano de obra, aspecto que dificulta el cumplimiento del objetivo dispuesto en el programa.

“(...) Fue un momento de miedo, porque nosotras si teníamos que optar en seguir trabajando y tener esa plata, seguimos trabajando, necesitamos el dinero (...)” [Ent. 4]

“(...) A la mayoría lo que nos interesa es, muchos dicen -como dicen todas mis compañeras- creen que uno está en esta condición porque uno quiere y no es así. Si tenemos que trabajar, vamos a trabajar. Porque lo que nosotros queremos es sostener nuestro trabajo, o sea nuestro dinero y los beneficios (...)” [Ent. 6]

Mientras consiga el trabajo de lo que me estoy capacitando... el temor es si no conseguís y termina el programa.

Durante la transición y ante la falta de información precisa por parte de los entes ejecutores del programa en el nivel provincial, vinculados con aspectos como la continuidad del programa y sus condiciones, las destinatarias sintieron amenazada la posibilidad de seguir percibiendo ingresos, situación que fue vivida con incertidumbre y angustia.

Reflexiones Finales

A partir del análisis realizado pudo identificarse experiencias y significaciones heterogéneas en las destinatarias respecto a los cambios en la lógica e implementación del programa.



Respecto al cumplimiento en el marco del *Ellas Hacen* vinculados con la organización del trabajo cooperativo en el ámbito local, quienes significaron de manera negativa este proceso, señalaron las dificultades de generar procesos asociativos con “otros desconocidos”, la proximidad con otros, compartir el espacio y herramientas de trabajo se gestó de manera forzada como resultante de la aplicación de los mecanismos de control dispuestos por el programa para recibir la contraprestación.

Por otro lado, quienes atribuyeron un significado positivo sostuvieron que los grupos aún cuando no hayan sido formalizados como cooperativas, cumplieron con la función de contener y sostener mediante la socialización de situaciones y necesidades comunes a las distintas mujeres que los integraban. Para estas entrevistadas el espacio colectivo les permitió recuperar autoestima y facilitó la satisfacción de necesidades colectivas.

Si bien la lógica de funcionamiento de los programas en el ámbito local, depositaba en el conjunto de los destinatarios la responsabilidad del funcionamiento “cooperativo”, imponiendo la incorporación de prácticas y saberes, desconociendo la representaciones acerca del trabajo existentes en los destinatarios, las modificaciones propuestas por la línea programática de “*Hacemos Futuro*” profundizaron la individualización de los sujetos, validando las estrategias individuales como mecanismos para la inserción laboral. En este sentido, las capacidades individuales adquiridas a través de la terminalidad educativa y las capacitaciones orientadas al “mundo del trabajo” constituyeron los mecanismos que favorecerían el acceso al mercado de trabajo local en un contexto de retracción en la demanda y creación de puestos de trabajo.

Con relación al proceso de transición, gran parte de los entrevistadas expresaron de manera angustiada la incertidumbre que atravesaron respecto a la posibilidad de acceder a un mínimo ingreso de subsistencia y la desorientación en cuanto al desarrollo de actividades que componen la prestación. Esta incertidumbre operó como disciplinadora del colectivo de trabajadoras ante la desarticulación de los grupos y las imprecisiones de continuidad en la asignación de las transferencias monetarias.

Referencias bibliográficas

- Arcidiacono, Pilar y Bermudez, Angeles (2018) “*Ellas hacen. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina*” *Revista Estudios Feministas*, Florianópolis, Brasil - 26
- Curcio Javier (2011) “*Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del 90 y de la primera década del siglo XXI*”. En Danani, Claudia;



Hintze, Susana Coords. (2011) "Protecciones y Desprotecciones: La seguridad social en Argentina 1990-2010". Edic. UNGS. Buenos Aires

Danani, Claudia (2008) América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad"

Danani C, Hintze S., Coord. (2011). "Protecciones y desprotecciones La Seguridad Social en la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGSA). Pág. 199 - 281.

Del Valle, Alejandro (2008) Política social focalizada y construcción de una red social. Experiencias del Caso Argentino" Estudio Sociales N° XVI. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe y Portugal. Mexico pp. 7-52

Ferrari Mango, C. y Tirenni, J. (2017). La política social en Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la seguridad social y la asistencia social. En Garcia Delgado, D. y Gradin, A. El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis (pp. 109-124). Documento de trabajo N° 5. Flacso: Buenos Aires

Martos, Alvaro (2017) "Políticas socio-laborales y lógicas de intervención estatal en Argentina. El caso del Programa Ingreso Social con Trabajo Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos N° 4. Año 2017. ISSN: 2525-0841. Págs. 184-200

Natalucci, Ana (2012) Políticas sociales y disputas territoriales El caso del programa "Argentina Trabaja" Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 2 N° 3 (julio diciembre 2012) ISSN 1853-9254

Papalin María, Natalucci, Ana (2006) "Poder y empoderamiento. De las luchas políticas a la vía individual Revista Tramas. Subjetivaciones y procesos sociales.

Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina (2009) "Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social" En Natalucci, Ana (2012) "Políticas sociales y disputas territoriales El caso del programa Argentina Trabaja". Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Año 2- N° 3 ISSN 1853-9254



Paradoxo brasileiro: A feminização da pobreza no Brasil no período 2003-2014 em contraste com a redução geral da pobreza.

Camila Leotti

Resumo

As mulheres compõem a maior parte da população em situação de pobreza e extrema pobreza do mundo, e a tendência de aumento da sobre-representação feminina ao longo do tempo é entendida como a feminização da pobreza. As últimas duas décadas da política brasileira foram marcadas pela redução da pobreza no país, porém a proporção de mulheres abaixo da linha da pobreza em relação aos homens em mesma situação aumentou. A partir da análise de dados sobre demografia e renda no período e revisão de literatura, o objetivo desse trabalho é verificar se houve a feminização da pobreza no Brasil no período de 2004-2015. Faz-se uma comparação com o estudo realizado pelo Ipea em 2005 que verificou que não houve feminização da pobreza no país entre 1983 e 2003, bem como discutir suas possíveis causas. Os resultados obtidos na pesquisa apontam que não houve sobre-representação feminina na população abaixo da linha da pobreza no Brasil no período e tampouco essa sobre-representação aumentou ao longo do tempo acima do crescimento populacional das mulheres, concluindo que houve não feminização da pobreza no país. Entre 2004 e 2015, a proporção das mulheres na população total cresceu 0,76%, e entre a população pobre a proporção cresceu 1,6%. Ainda, ao comparar os dados sobre renda nominal das mulheres e homens desagregando por raça, percebe-se que raça parece ser um fator mais determinante sobre a renda do que o gênero. Enquanto as mulheres brancas possuem renda igual à renda dos homens, as mulheres pardas possuem renda maior do que os homens pardos e as mulheres pretas possuem renda menor do que os homens pretos. Ao comparar entre raças, vemos que as mulheres brancas possuem renda maior do que os homens não-brancos, e essa diferença tem se reduzido ao longo do tempo, e as mulheres não-brancas possuem renda menor do que os homens brancos, e essa desigualdade vem aumentando. Mulheres brancas possuem renda maior do que as mulheres e os homens não-brancos.

Palavras chave

Feminização da pobreza; Brasil; Redução geral da pobreza.



Introdução

A feminização da pobreza é um conceito utilizado para investigar a tendência de mulheres se tornarem mais pobres relativamente aos homens ao longo do tempo, ou seja, é uma mudança nos níveis de pobreza que é enviesada contra mulheres e domicílios chefiados por mulheres. A feminização da pobreza é medida pelo aumento ao longo do tempo da sobre-representação das mulheres na pobreza, ou seja, o maior número de mulheres do que de homens entre os pobres aumenta ainda mais em proporção conforme a passagem do tempo (Costa et al, 2005, p. 15; Medeiros; Costa, 2008, p. 116). A importância de se analisar a pobreza com um olhar específico para as mulheres reside no fato de que a feminização da pobreza ocorre porque existem fatores que empobrecem mulheres porque elas são mulheres, e as políticas públicas, por não se atentarem a esse fato, podem acabar por ter seu efeito sobre a pobreza reduzido. Políticas públicas que são desenhadas visando atacar as especificidades de grupos majoritários dentre a população pobre podem demonstrar maior eficiência do que aquelas que consideram a pobreza como um problema homogêneo.

Visando investigar se ocorreu sobre-representação ou feminização da pobreza no Brasil no período 2004-2015, iniciamos com uma revisão de literatura sobre a sobre-representação feminina e feminização da pobreza, e quais causas são apontadas como determinantes de gênero na pobreza, evidenciadas no capítulo 1. Posteriormente, investigamos dois dos principais fatores apontados como determinantes de gênero da pobreza, a menor escolaridade feminina e as menores remunerações. Por fim, foi realizada uma pesquisa quantitativa utilizando os microdados das PNADs de 2004 a 2015, realizadas pelo IBGE, para verificar se houve aumento da proporção de mulheres entre a população pobre no período, cujos resultados estão demonstrados nas conclusões. Ainda, utilizamos dos quintis para comparar as rendas nominais por raça e gênero.

Feminização da pobreza

Nesta seção, pretendemos investigar no que consiste o fenômeno da feminização da pobreza, analisando suas definições, intersecções e determinantes. Para isso, faremos uma revisão de literatura acerca do assunto, utilizando a literatura existente sobre o assunto para responder o que é a feminização da pobreza e sob quais condições o fenômeno ocorre.

Feminização da pobreza é um conceito utilizado para analisar a variação dos níveis relativos de pobreza entre homens e mulheres ao longo do tempo, sendo definido de



múltiplas maneiras e variando em metodologia, definição e resultado na área de estudos em que é pesquisado. Medeiros e Costa (2008, p.115) definem a feminização da pobreza, de acordo com a literatura vigente, como uma mudança nos níveis de pobreza que é enviesado contra mulheres e domicílios chefiados por mulheres.

Um passo importante para compreender do que se trata o fenômeno de feminização da pobreza é entender o conceito de sobre-representação de mulheres ou domicílios chefiados por mulheres entre a população pobre. A sobre-representação é definida como a existência de níveis maiores de pobreza entre mulheres ou domicílios chefiados por mulheres em comparação com homens e domicílios chefiados por homens ou por um homem e uma mulher (Costa et al, 2005, p. 15; Medeiros; Costa, 2008, p. 116).

Isto é, entre a porção da população total que é pobre, a sobre-representação feminina seria um maior número de mulheres do que de homens entre os pobres e a sobre-representação de domicílios chefiados por mulheres seria um número maior de lares tendo apenas a mulher como provedora financeira do que lares com um homem e uma mulher como provedores financeiros ou apenas o homem (Costa et al, 2005, p. 15; Medeiros; Costa, 2008, p. 116).

A feminização da pobreza é um fenômeno de dimensão temporal contínua, ou seja, refere-se à análise de que ao longo do tempo a sobre-representação das mulheres na pobreza se amplia, seja por intensidade, incidência ou severidade. Enquanto a sobre-representação designa um estado em um determinado ponto do tempo, a feminização da pobreza designa um processo ao longo do tempo, seja no curto ou longo prazo. A feminização da pobreza é, assim, a tendência de aumentar a sobre-representação de mulheres ou domicílios chefiados por mulheres entre a população pobre em comparação com seus equivalentes masculinos (Costa et al, 2005, p. 15; Medeiros; Costa, 2008, p. 116).

A ideia de feminização da pobreza não necessariamente implica uma piora absoluta da pobreza entre mulheres, pois uma piora absoluta significa uma comparação entre mulheres ao longo do tempo. A piora absoluta da pobreza entre mulheres pode significar também uma piora absoluta da pobreza entre os homens, afetados pelos mesmos fatores externos de forma similar, ocorrendo assim uma “masculinização da pobreza” paralelamente. A feminização da pobreza é uma variável relativa e deve ser entendida a



partir da comparação entre homens e mulheres, levando-se em consideração a diferença ou razão entre homens e mulheres em diferentes pontos do tempo (Costa et al, 2005, p. 15; Medeiros; Costa, 2008, p. 117).

O termo feminização da pobreza foi cunhado como resultado de um estudo realizado por Diane Pearce que focava nos padrões de gênero da evolução das taxas de pobreza nos Estados Unidos entre o começo da década de 1950 e meados dos anos 70 (Pearce, 1978 apud Medeiros; Costa, 2008, p. 116). Para a autora, o processo ocorre quando uma mulher com filhos passa a não ter um outro adulto, no caso o pai, responsabilizando-se pelo sustento e cuidado com os filhos, tornando-se ela a única responsável pela renda da família. Por esse motivo, seu estudo sobre feminização da pobreza toma como objeto mulheres chefes de domicílio com filhos menores sob sua guarda (Novellino, 2004, p. 2).

O pressuposto de Pearce é de que “a pobreza está rapidamente se tornando um problema feminino” (Pearce, 1978, p. 28 apud Novellino, 2004, p. 2). O foco da análise que ela faz é o aumento na proporção de famílias pobres chefiadas por mulheres, sendo a definição desse conceito aqueles domicílios em que há apenas uma mulher responsável financeiramente e nenhum adulto do sexo masculino, associando esse processo ao empobrecimento das mulheres.

Embora leve em consideração que existem mulheres pobres que vivem em domicílios chefiados por homens, ela concentra sua análise nas mulheres que “são pobres porque são mulheres” (Pearce, 1978, p. 28 apud Novellino, 2004, p. 2), portanto, foca sua investigação em quais são as consequências sociais e econômicas de ser mulher, sendo as únicas provedoras de um domicílio, e que acabam por conduzir à pobreza.

Em sua pesquisa, ela utilizou dois conceitos de feminização da pobreza. O primeiro deles é o aumento do número de mulheres entre os pobres e o segundo, um aumento dos domicílios chefiados por mulheres entre os domicílios pobres. Os estudos seguintes utilizaram uma versão modificada da definição de Pearce e relacionaram a feminização ao aumento da pobreza de domicílios chefiados por mulheres em relação ao nível de domicílios chefiados por homens (Medeiros; Costa, 2008, p. 116).

No mesmo ano do artigo de Diana Pearce, Carmen Barroso apresentou “Sozinhas ou mal acompanhadas - a situação das mulheres chefes de família”, em que associa o aumento da proporção de famílias chefiadas por mulheres à feminização da pobreza,



embora não utilize esse nome. Usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), obteve alguns resultados sobre as chefes de família: (a) quase metade das mulheres chefes tinha 50 anos ou mais; (b) seu nível de instrução era bem mais baixo que o dos homens; (c) menos da metade das mulheres chefes eram economicamente ativas; (d) menos de 20% recebiam pensão ou aposentadoria; (e) os rendimentos das mulheres eram muito mais baixos do que o dos homens (Barroso, 1978 apud Novellino, 2004, p. 2).

Em alguns estudos, como o de Medeiros e Costa (2008), conclui-se que existe a sobre-representação feminina na pobreza em alguns países, mas não existe a tendência generalizada de aumento dessa sobre-representação, caracterizando a feminização. O objetivo do estudo de Medeiros e Costa (2008) é investigar a partir de duas definições distintas de feminização da pobreza se o fenômeno ocorreu em oito países latino americanos (Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Costa Rica, México e Venezuela) como *proxy* para testar se o fenômeno ocorreu na América Latina até 2007. Os autores constatarem que não foi encontrada diferença relevante em incidência, intensidade ou severidade de pobreza entre homens e mulheres na América Latina, encontrando diferenças de acordo com diferentes tipos de família, mas não necessariamente determinada pela chefia feminina, e mais relacionada com a existência de filhos na família.

Para as duas definições de pobreza que os autores utilizam, de razão entre homens pobres e mulheres pobres e a análise de domicílios, a maioria dos resultados sobre feminização da pobreza foram negativos. Não existe evidência explícita de feminização da pobreza nos países estudados da América Latina. Exceto para algumas diferenças pequenas em indicadores de pobreza, nenhuma feminização da pobreza ocorreu na Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica ou Venezuela.

Portanto, se forem levadas em conta pequenas variações e menores ambiguidades resultantes do uso de diferentes conceitos de feminização, medidas de pobreza, linha de pobreza e metodologia usados para tratar renda domiciliar, pode-se concluir que não existe evidência sólida de um processo de feminização da pobreza na região da América Latina. Ao contrário, a Argentina e o México são os únicos países da amostra do estudo em que se pode dizer que houve feminização da pobreza (Medeiros; Costa, 2008, p. 123).

Assim, os autores concluem que não existe uma tendência generalizada de pobreza entre esses domicílios chefiados por mulheres, e igualmente não se pode afirmar sobre



o crescimento da sobre-representação ao longo do tempo no mundo. O fenômeno é particular ao contexto de cada país, e a heterogeneidade do grupo de mulheres levam a certos grupos específicos de mulheres chefes de família possuírem associações mais fortes com a pobreza (Medeiros; Costa, 2008, p. 123).

Aspectos particulares dentro do grupo de mulheres dão uma nova perspectiva sobre a feminização da pobreza, pois indicam que o fenômeno ocorre de maneira distinta para as mulheres a depender de seu contexto. Fatores como idade, raça, educação, filhos e escolaridade dos pais interferem fortemente nas probabilidades associadas à renda de uma mulher.

Lena Lavinas (1996) compara as condições econômicas entre homens e mulheres e entre mulheres, e conclui que embora as diferenças salariais entre mulheres e homens tenham diminuído, houve uma “ampliação do desnível de renda entre as mulheres”. Comparando mulheres não-pobres com pobres, conclui que existem desigualdades relacionadas ao gênero e outras relacionadas à pobreza. Encontra que a taxa de atividade e a jornada de trabalho são menores para mulheres no geral, enquanto o desemprego é maior entre os pobres, independente do gênero, bem como a privação à carteira de trabalho assinada.

Os resultados mais surpreendentes de sua pesquisa desafiam a noção de que a desigualdade de gênero prevalece nos determinantes da pobreza, analisando a distribuição de renda entre as mulheres: a renda das mulheres pobres corresponde a apenas 5% da renda de todas as mulheres (pobres e não pobres). Esse resultado demonstra que, embora as desigualdades de gênero tendam a reduzir a renda de mulheres como um todo, soma-se aos determinantes de gênero da pobreza as profundas desigualdades entre as próprias mulheres, oriundas da concentração de renda geral. A autora encontrou que os rendimentos das mulheres em média compõem de 23% (pobres) a 25% (não pobres) da renda total, e somada a essa desigualdade de gênero, a situação para mulheres pobres é agravada pela desigualdade geral. “Ou seja, 95% da renda feminina, quatro vezes menor do que a renda masculina, pertencem a mulheres não pobres.” (Lavinas, 1996, p. 476).

Fatores sociais e aspectos individuais influenciam no nível de vulnerabilidade socioeconômica, mesmo dentro do grupo de mulheres. Em um estudo realizado na Rússia, identifica-se como mais vulnerável à pobreza, além das famílias chefiadas por mulheres com



filhos, também os domicílios chefiados por mulheres idosas (Prokofieva, 2000 apud Novellino, 2004).

O determinante de raça também desempenha um papel importante na determinação da renda de uma pessoa, especialmente em países em que raça e pobreza estão profundamente relacionados devido à herança histórica. Hoffman (1992) testa para diferenças entre mulheres negras e brancas na pobreza entre 1966 e 1988 nos Estados Unidos, e conclui que existem inúmeras diferenças entre os dois grupos nos determinantes da pobreza, concluindo que a diferença está na discriminação no mercado de trabalho ou na origem de suas rendas, como ativos e pensão alimentícia.

Northrop (1994) também testa para diferenças na feminização da pobreza entre mulheres negras e brancas entre 1959 e 1991 nos Estados Unidos, discernindo em que medida o processo de feminização da pobreza para esses dois grupos resultaram de mudanças no nível de pobreza e da mudança demográfica para domicílios chefiados por mulheres. A autora encontrou que para ambos os grupos esses fatores tiveram igual importância. Entretanto, a feminização da pobreza foi mais pronunciada entre as mulheres negras, refletindo menor queda na pobreza entre os domicílios chefiados por mulheres, uma maior queda na pobreza de outros tipos de domicílio e uma mudança mais dramática na demografia para domicílios chefiados por mulheres.

A autora aponta que para compreender a agudização da feminização da pobreza entre a população negra é importante entender por que essa comunidade se tornou mais inclinada à formação de domicílios chefiados por mulheres. Franklin (1992) demonstra que mulheres negras norte-americanas tiveram, entre 1890 e 1950, maiores taxas de casamento do que mulheres brancas, mesmo assim a taxa de domicílios chefiados por mulher era maior entre as negras devido às maiores taxas de viuvez, não por causa das taxas de casamento. Além disso, ainda argumenta que as maiores taxas de desemprego entre homens negros é um fator de influência na formação de domicílios chefiados por mulheres entre a comunidade negra.

Novellino (2016) conclui que as qualidades de vida das famílias mais pobres parecem ser igualmente desfavoráveis, mas algumas diferenças entre os dois casos que merecem ser mencionadas são: (a) o número de famílias chefiadas por mulheres estava aumentando e já representava quase a mesma proporção de famílias chefiadas por homens; (b) a proporção de mulheres desempregadas é muito maior; (c) o número de anos de escolaridade das mulheres vem aumentando, mas o dos homens ainda é maior nos



níveis mais altos de escolaridade; (d) o número médio de filhos em domicílios chefiados por homens é maior; (e) a proporção de filhos na escola era bem maior nos domicílios de chefia masculina em 1992 e passa a ter uma distribuição quase igual em 1999, devido à diminuição da frequência escolar geral, “resultado de uma ligeira queda na frequência à escola dos filhos das famílias de chefia feminina e de uma grande queda nas famílias de chefia masculina” (Novellino, 2002, p. 20) e por último, conclui que havia uma maior porção de filhos de família chefiadas por mulheres trabalhando em 1992 e essa proporção se inverteu ao final da década. Sobre os domicílios, ela conclui que existem mais mulheres chefes proprietárias dos seus domicílios do que homens, e o acesso à água e iluminação é maior entre elas, possuindo também uma ligeira maior quantidade de televisores, mas menos fogão, geladeiras e rádio.

Educação e feminização da pobreza

A inserção tardia das mulheres brancas e a inserção forçada das mulheres negras no mercado de trabalho criou condições históricas que se perpetuam na atual situação feminina no mercado de trabalho e sua posição na distribuição de renda da sociedade. As mulheres apresentam menores taxas de participação no mercado de trabalho, maior concentração em setores vulneráveis e baixa produtividade. Além disso, a sobrecarga de trabalho não remunerado, a segmentação horizontal e vertical do mercado de trabalho e a segregação por gênero das ocupações operam como barreiras para a inclusão plena no mercado laboral em condições de trabalho decentes (CEPAL, 2018, p. 198).

À baixa participação de mulheres no mercado laboral se soma o fato de que muitas mulheres em busca de emprego não o encontram ou são alocadas em trabalhos de baixa qualidade. Os mercados laborais latino americanos se caracterizam, ainda, por uma acentuada segmentação horizontal, consequência da grande heterogeneidade estrutural e da estruturação da desigualdade de gênero e raça, o que limita a inserção laboral das mulheres e as concentra em alguns setores da economia (CEPAL, 2018, p.199).

Como legado histórico da exclusão das mulheres do acesso à educação, mulheres têm menor nível de alfabetização, 82% contra 89% dos homens acima de 15 anos, e mais de 4 milhões de meninas fora da escola a mais em relação à mesma variável para meninos em 2018, segundo dados do Banco Mundial (Banco Mundial, 2019a; 2019b). Por entrarem no mercado de trabalho sem terem sido capacitadas e adquirido estoque de



capital humano, a elas são reservadas atividades econômicas tipicamente femininas¹ e de baixa remuneração (Novellino, 2004, p. 2).

Dentre as razões apontadas na literatura para existência da tendência de feminização da pobreza, está o fato de mulheres terem menores níveis de educação e menores remunerações. Nesta seção, pretende-se analisar brevemente esses dois eixos determinantes sobre a desigualdade econômica entre homens e mulheres. Historicamente, mulheres tiveram barreiras sociais, econômicas e institucionais que as afastaram do acesso à educação, o que analisar-se-á com maior profundidade na primeira parte desta seção.

A educação de mulheres e suas consequências entraram em debate no fim do século XX, conquistando a atenção das instituições voltadas para o desenvolvimento após o Banco Mundial reportar em sua lista de prioridades a ampliação do acesso à educação, especialmente a de garotas (Heward, 1999, p. 1). Dentro do pensamento atual sobre desenvolvimento, a educação ocupa uma grande parte dos esforços para o qual modelos de crescimento e *policymakers* se voltam, visando à ampliação do capital humano e à disseminação das externalidades positivas associadas à escolaridade como ferramentas de desenvolvimento.

Em 2019, as mulheres configuram 49,6% da população mundial, entretanto não representam a mesma proporção da força trabalhadora do mundo. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2018, a taxa de emprego entre os homens foi de 71,38%, enquanto para as mulheres foi de 45,26%. A participação feminina na força de trabalho mundial tem caído desde 1992, quando figurava 51,03% da população feminina, e em 2018 representou 47,8%. Essa queda ocorreu simultaneamente com a queda da participação masculina e total, entretanto, a razão entre as participações feminina e masculina na força de trabalho mundial está em declínio desde 2005.

A participação das mulheres na força de trabalho brasileira vinha crescendo consistentemente até 2008, quando cai conjuntamente com a dos homens e a taxa geral de participação. A razão entre a participação feminina e masculina, entretanto, não recuperou a tendência de crescimento que apresentava antes da crise internacional, com uma aceleração do crescimento menor e fechando o ano de 2018 em 72.59%.

Os dados sobre escolaridade média indicam que a reversão do hiato de gênero em todos os níveis de ensino no Brasil aconteceu durante a década de 1980. A escolaridade média cresceu para ambos os sexos, mas as mulheres tiveram uma velocidade maior



de crescimento. Em 1960, a escolaridade média dos homens era de 1,9 ano e das mulheres, 1,7, enquanto em 2000, os números chegaram a 5,1 e 5,5, respectivamente. O hiato passou de 0,2 em favor dos homens no censo de 1960 e passou para 0,4 em favor das mulheres no censo 2000. Com a análise de corte nos censos entre 1960 e 2000, percebe-se que enquanto se caminha dos grupos etários mais velhos para os mais novos, as mulheres vão reduzindo o hiato no número médio de anos de escolaridade até reverterem o sinal nos grupos etários mais jovens (Beltrão; Alves, 2009, p. 137).

Dessa maneira, compreende-se que as condições econômicas, sociais e políticas do Brasil, principalmente com a expansão do ensino, permitiram o início da reversão do hiato de gênero na escolaridade na segunda metade do século XX, ocorrendo a reversão do hiato de média de anos de estudo na década de 1980. A reversão ocorreu primeiramente no ensino fundamental, avançou para o ensino médio e chegou ao ensino superior a partir da década de 1970 (Beltrão; Alves, 2009, p. 141).

As mulheres iniciaram a década de 2000 já com o hiato educacional favorável. Houve progressão geral dos anos médios de escolaridade para toda a população, que em 1995 tinha média 5,8 anos e passou para 9 anos em 2009, crescendo 3,2 anos. Entretanto, as mulheres tiveram um crescimento mais acelerado da média, crescendo 0,4 ano a mais do que os homens. Com isso, percebe-se a tendência a aprofundar o hiato favoravelmente às mulheres ao longo do tempo.

Contudo, analisar os dados sobre escolaridade feminina considerando as mulheres como um grupo homogêneo e utilizar a média para se concluir qualquer afirmação sobre o estado geral das mulheres é um erro, porque desconsidera características de grupos específicos que influenciam no acesso à educação.

Ao analisar os mesmos dados sobre escolaridade feminina e masculina no Brasil no mesmo período, porém desagregados por raça, a principal variável que se intersecciona com gênero, é possível notar que as mulheres negras possuem maior média de anos de estudo em comparação com homens negros (8,9 anos contra 7,6 anos em 2015, respectivamente), mas não com os homens brancos, que possuíam 9,5 anos de estudo em média em 2015. As mulheres negras tiveram o maior crescimento na média de anos de estudo entre todos os grupos, crescendo 3,9 anos entre 1995 e 2015, mas ainda não alcançaram a média dos homens brancos, de 9,5 anos.

Percebe-se, assim, que o hiato racial da educação se sobressai ao hiato de gênero da



educação. O aumento recente da escolaridade das mulheres negras, sendo o maior da série e tendo um crescimento 20% maior do que o crescimento das mulheres brancas e 30% maior do que o dos homens brancos, ainda não foi o suficiente para fazer as séries da população negra convergirem com os números da população branca.

O aumento geral da escolaridade foi o motor que impulsionou o crescimento da escolaridade feminina, cuja média superou a média dos homens. Mas esse crescimento, apesar de ter impulsionado as mulheres negras mais do que qualquer outro grupo, ainda não foi o suficiente para reduzir o hiato racial da educação. Por isso, apesar de correta, a afirmação de que as mulheres têm maior escolaridade do que os homens dificilmente retrata a realidade brasileira. Pois as mulheres negras seguem sendo o segundo grupo com menor média de anos de estudo, atrás das mulheres brancas e homens brancos, respectivamente. Para poder realmente fechar o hiato de gênero na educação, é necessário fechar também o hiato de raça.

Conclusão

Os determinantes da feminização da pobreza apontados pela literatura são relacionados às condições específicas a que são submetidas as mulheres no mercado de trabalho, na escola e no domicílio especificamente porque são mulheres. Nessa pesquisa, igualmente buscou-se levantar, a partir da literatura, as causas da pobreza que diferem entre os sexos, sendo algumas específicas às mulheres, e que levam à sobre-representação e feminização da pobreza.

As diferenças na taxa de mortalidade e a dissolução matrimonial estão entre as causas que levam mulheres a chefiar sozinhas um domicílio com filhos, o que por sua vez as torna mais vulneráveis à pobreza. Diferenças em educação e rendimento, apontados como maiores determinantes da pobreza feminina, foram examinados com maior enfoque neste trabalho entre as possíveis causas. Encontrou-se que, apesar de historicamente mulheres terem menores níveis de educação devido ao acesso tardio ao ensino, o hiato de gênero na educação foi revertido após a década de 90 no Brasil, não sendo o suficiente para explicar as diferenças de renda entre homens e mulheres.

Entretanto, mostrou-se evidente que, apesar de as mulheres brancas terem maiores níveis de educação do que qualquer outro grupo, as mulheres negras seguem tendo menor escolaridade do que os homens brancos. Uma vez que a maior parte da população brasileira de mulheres é composta por mulheres pardas e negras, sendo essas mais



suscetíveis à pobreza, sugere-se que o hiato racial da educação se sobrepõe ao hiato de gênero, e influi sobre a renda da maior parte das mulheres brasileiras.

Entretanto, ainda que o hiato de gênero se mostre insuficiente para explicar a feminização da pobreza, a disparidade salarial de gênero continua fragilizando a renda das mulheres brasileiras, alcançando 86,7% dos rendimentos dos homens por hora trabalhada (IBGE, 2018). Ainda, a inserção feminina no mercado de trabalho se dá de forma precária, uma vez que mulheres são mais suscetíveis a aceitar empregos de menores remunerações, devido à maior taxa de desemprego entre mulheres, e jornadas de trabalho parciais, devido à obrigação da dupla jornada feminina. Além disso, mulheres são contratadas em postos de trabalho em áreas consideradas tipicamente femininas, como setores de educação, serviço e cuidados, além de majoritariamente serem alocadas para serviços domésticos, remunerados e não remunerados, com presença majoritária das mulheres negras e menores remunerações da sociedade no serviço doméstico remunerado (Melo, 2005, p. 15). Os resultados encontrados nessa pesquisa indicam que não houve sobre-representação ou feminização da pobreza no Brasil para o período 2004 a 2015, uma vez que a proporção de mulheres abaixo da linha da pobreza em relação aos homens é condizente com a porção da população brasileira que as mulheres ocupam, e essa proporção não teve um crescimento substancial acima do crescimento da proporção feminina da população. Ainda, a renda média dos homens e mulheres se manteve em patamares relativamente iguais, sem diferenças substantivas entre si e com as mulheres ultrapassando os homens ligeiramente ao longo do tempo. Contudo, é importante ressaltar que a renda computada na metodologia da PNAD inclui rendimentos dos trabalhos e de programas de transferência de renda, ou seja, a renda das mulheres pode estar superestimada em relação a dos homens, por serem elas as beneficiárias dos programas.

Entretanto, atenta-se para a impossibilidade de afirmar que não houve sobre-representação ou feminização da pobreza entre os domicílios chefiados por mulher, pois essa medida não foi objeto de estudo nesse trabalho. Ainda, é importante notar que o estudo pressupõe a distribuição intrafamiliar igualitária dos recursos, o que não se verifica na realidade e pode superestimar a renda das mulheres, principalmente aquelas que não possuem trabalho remunerado.

Em um esforço para desagregar por raça a análise da pobreza relativa das mulheres, estudamos os quintis dos grupos por raça e gênero, comparando-os entre si. Ao final,



percebe-se que os homens brancos têm as maiores rendas de todos, seguido de maneira muito próxima das mulheres brancas. As mulheres pretas têm renda menor que os homens e mulheres brancos e do que os homens pretos, mas maior que dos homens e mulheres pardos. As mulheres pardas têm renda menor do que todos os outros grupos, apenas acima dos homens pardos, que tem a menor renda de todos os grupos.

É evidente, assim, que a ordenação dos grupos de acordo com a renda não ocorre influenciado majoritariamente pelo gênero, somente quando interseccionado com raça. Os grupos estão ordenados praticamente por raça, e é somente no caso da população negra que se pode verificar que as mulheres têm rendas menores em relação aos homens, enquanto as mulheres brancas têm pouca diferença de renda dos homens brancos para os primeiros quintis da população, e as mulheres pardas passaram a ter renda maior do que dos homens pardos ao longo do tempo. A diferença de renda entre as mulheres pretas e os homens pretos se aprofunda conforme se analisa os quintis mais ricos e ao longo do tempo, o que revela que todas as mulheres negras têm progressivamente se tornado mais pobres relativamente aos homens pretos, sendo mais intenso o fenômeno nas classes mais altas. Evitando o erro de concluir sobre a situação de todas as mulheres a partir da média, comparamos a situação dos homens brancos e mulheres não-brancas. Ao se comparar mulheres não-brancas com homens brancos, percebe-se que a renda delas é menor para todos os períodos e quintis, em larga escala. A diferença entre os dois grupos se aprofunda ao longo do tempo e entre os quintis, tendo uma diferença significativa até mesmo dentro dos quintis mais pobres. Entretanto, antes de concluir que esse fenômeno é um produto da desigualdade sexual e racial, é importante comparar homens não-brancos e mulheres brancas para investigar se essa desigualdade vem, na verdade, da desigualdade racial.

Ao comparar mulheres brancas e homens pardos e pretos, é notável que as mulheres brancas têm renda maior que ambos. As mulheres brancas iniciam a série com mais que o dobro da renda dos homens pardos e negros no maior quintil, e quase o dobro no menor, mas a diferença tem se reduzido ao longo do tempo, ao contrário da proporção de renda de mulheres pretas e homens brancos que tem se mantido estável, mas em consonância com os resultados para homens brancos e mulheres pardas. Nota-se ainda que as mulheres pardas têm renda menor que os homens pretos, e as mulheres pretas têm renda maior que os homens pardos. Para finalizar a análise, comparamos as rendas das mulheres entre si por raça, para verificar as desigualdades existentes dentro do próprio grupo. As diferenças encontradas entre mulheres brancas e mulheres pretas e



pardas indica que as brancas têm renda maior, que a diferença aumenta nas classes mais altas, e a desigualdade entre os dois grupos aumentou ao longo do tempo. É possível concluir que a renda domiciliar per capita das mulheres e dos homens na média são iguais, sem diferenças substanciais quando se leva em conta os programas de transferência. Houve um aumento da proporção de mulheres entre os pobres de 1,6%, porém em parte explicado pelo aumento de 0,76% das mulheres na proporção da população geral, portanto não é possível afirmar que houve sobre-representação das mulheres entre os pobres ou feminização da pobreza.

A única diferença encontrada para renda e gênero está dentro da população preta, uma vez que as mulheres pretas tem renda menor do que os homens pretos. A pesquisa aponta que a desigualdade racial reforça a desigualdade de gênero, pois a questão de gênero só parece influir negativamente sobre a renda das mulheres pretas. Ou seja, a desigualdade de gênero sobre a renda só é verificável ao se olhar também a desigualdade de raça da renda, quando analisamos a renda domiciliar per capita. Ainda, a renda dos homens e mulheres são menores entre os pretos e pardos, e mulheres e homens de uma mesma raça são posicionados juntos na distribuição brasileira da renda, o que aponta a desigualdade racial como um forte determinante da renda brasileira.

Porém, é importante ressaltar que a renda das mulheres adotada como medida nesse estudo pode estar superestimada pois contabiliza as transferências do governo, que são depositadas na conta das mulheres, e porque assume-se que a distribuição intrafamiliar da renda é igualitária, o que não se verifica na realidade. Tampouco é possível afirmar que a desigualdade sexual não influi sobre a pobreza das mulheres pois aqui não foi analisado o caso das mulheres em famílias monoparentais, o que é apontado como o principal determinante de gênero sobre a pobreza.

Notas

¹ Trabalho doméstico, remunerado e não-remunerado, e profissões ligadas à educação e saúde (Wolff, 2010). O setor de cuidado (ensino, saúde, assistência social e emprego doméstico) é uma importante fonte de emprego para mulheres, com 33% das mulheres concentradas nesse setor no Brasil. Essa sobre-representação das mulheres no setor de cuidado é uma extensão no mercado laboral do papel que as designa como cuidadoras, a qual pode atribuir-se as suposições sociais sobre a existência de habilidades inatas das mulheres para esses trabalhos (CEPAL, 2018, p. 200).



Referências

- Banco Mundial. Children out of school, primary, female. [S. l.]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SE.PRM.UNER.FE>. Acesso em: 18 jun. 2019a
- _____. Children out of school, primary, male. [S. l.]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SE.PRM.UNER.MA>. Acesso em: 18 jun. 2019b
- _____. School enrollment, primary (gross), gender parity index (GPI). [S. l.], 2017. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SE.ENR.PRIM.FM.ZS>. Acesso em: 18 jun. 2019c.
- _____. School enrollment, secondary (gross), gender parity index (GPI). [S. l.]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SE.ENR.SECO.FM.ZS>. Acesso em: 18 jun. 2019d.
- Barros, Ricardo; Fox, Louise; Mendonça, Rosane. Pobreza e domicílios chefiados por mulheres. In: Seminário Nacional Políticas Econômicas, pobreza e trabalho, 2. Rio de Janeiro: IPEA, 1994, p.79-85.
- Beltrão, K. I.; Alves, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. Cadernos de Pesquisa, 2009.
- Berryman, S.E. Who Will Do Science? New York: The Rockefeller Foundation, 1983
- CEPAL. A ineficiência da desigualdade. 1. ed. Santiago: CEPAL, 2018.
- Chaaban, J.; Cunningham, W. Measuring the Economic Gain of Investing in Girls: The Girl Effect Dividend. [s.l: s.n.].
- Costa, J. S. et al. a Face Feminina Da Pobreza: Sobre-Representação E Feminização Da Pobreza. Texto para Discussão nº 1137 - IPEA, 2005.
- Franklin, D. L. Feminization of Poverty and African-American Families: Illusions and Realities. Affilia, 1992.
- Heward, C. Chapter 1- Introduction: The New Discourses of Gender, Education and Development. In: Gender, Education and Development: Beyond Access to Empowerment. [s.l: s.n.].
- Hoffman, E. P. Racial differences in the feminization of poverty. The Review of Black Political Economy, 1992.
- IBGE. Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Estudos e pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, 2018.
- Lampietti, J. A.; Stalker, L. Consumption expenditure and female poverty: a review of the evidence. [s.l.] Citeseer, 2000.
- Lavinas, L. As Mulheres no Universo da Pobreza: o caso brasileiro. Revista Estudos Feministas, v. 4, n. 2, p. 464, 1996.



Lloyd, C. B.; King, E. M.; HILL, M. A. Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits, and Policies. *Population and Development Review*, 2006.

Medeiros, M.; Costa, J. Is There a Feminization of Poverty in Latin America? *World Development*, 2008.

Melo, Hildete Pereira de. Gênero e Pobreza no Brasil. In: Pereira de Melo, Hildete & bandeira, Lourdes. *A pobreza e as políticas de Gênero no Brasil*. CEPAL. Série Mujer y Desarrollo. N.66. Jun/2005. pp.43-76.

Northrop, E. M. A Contrast of Black and White Feminization of Poverty. *Eastern Economic Journal*, 1994.

_____. The feminization of poverty: the demographic factor and the composition of economic growth. *Journal of economic issues*, 1990.

Novellino, M. S. F. Feminização da pobreza no Rio de Janeiro, Brasil (1992-1999). *Anais*, p. 1-22, 2016.

_____. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP, 2004.

Oakes, Jeannie. *Lost Talent: The Underparticipation of Women, Minorities, and Disabled Persons in Science*. 1. ed. Santa Monica: Rand Corporation, 1990.

Schultz, T. P. Why governments should invest more to educate girls. *World Development*, 2002.

Pereira, A. C. F. P.; Favaro, N. DE A. L. G. História Da Mulher No Ensino Superior E Suas Condições Atuais De Acesso E Permanência. IV Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação, 2017.

Quisumbing, A.; Haddad, L.; Pea, C. *Gender And Poverty: New Evidence From 10 Developing Countries*. 2000.

Sarvasy, W.; Vanallen, J. Fighting the Feminization of Poverty: Socialist-Feminist Analysis and Strategy. *Review of Radical Political Economics*, 1984.

Schiebinger, Londa. The History and Philosophy of Women in Science: A Review Essay. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Chicago, v. 12, n. 2, p. 305-332, dez. 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3173988>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

Wolff, C. S. Profissões, trabalhos: coisas de mulheres. *Revista Estudos Feministas*, 2010.



O programa bolsa família e o avanço conservador: Diálogos entre a universalização e a focalização da Política Social no Brasil.

Jodeylson Lima Sobrinho

Resumo

Nesse trabalho, buscamos discutir o gerenciamento orquestrado da pobreza via focalização da política social no Brasil, mais especificadamente, no que tange o Programa Bolsa Família (PBF), um programa social de transferência de renda condicionado, no campo da Política Nacional de Assistência Social. Para tanto, estabelecemos um diálogo acerca das tendências predominantes no padrão de proteção social na realidade brasileira, num contexto de crise política, marcada pelo avanço do conservadorismo em todas as mediações estatais, a qual acomete a economia, a sociabilidade, e, com certeza, a Seguridade Social em sua totalidade. Isso tudo, evidenciado como produto do recrudescimento conservador – em suas frentes liberais, religiosas e moralistas, tendo em vista a eleição de 2018 que levou Jair Bolsonaro à presidência da República – e do neoliberalismo, frente econômica adotada por esse (des)Governo, enquanto formas de normatizar o padrão de sobrevivência da classe que vive da venda de sua força de trabalho, mais precisamente, as franjas mais pobres e miseráveis. Também, problematizamos o conceito de pobreza que fundamenta os Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina, sua incidência no PBF e sua interface com a questão social como produto da desigualdade e da rebeldia nos marcos do capitalismo. A pesquisa resulta de consultas bibliográficas e documentais. Assim, embora a literatura jurídica aponte para universalização das políticas sociais, a atuação dos governos caminha no sentido da focalização, como estratégia de gerenciamento orquestrado e dominação, se desdobrando num entrave para a materialização da universalização dos direitos sociais, relegando seus usuários a uma marginalidade assistida.

Palavras chave

Política Social; Pobreza; Programa Bolsa Família; Conservadorismo; Neoliberalismo.

Introdução

Não se constitui tarefa fácil discutir os rumos das políticas sociais, sobretudo, quando considerada a atual conjuntura de recrudescimento do conservadorismo, submerso às políticas neoliberais – em contexto de crise sistêmica do capital financeirizado – e seus



desdobramentos, a exemplo do agravamento das desigualdades, injustiças, dentre tantas outras expressões da pobreza que aumentam na proporção direta em que se amplia a capacidade social de produção de riquezas.

Partindo das premissas de análise do movimento do capital e das formas de enfrentamento da Questão Social – que rebate diretamente na caracterização e amplitude das políticas (em particular, as políticas sociais via programas de transferência de renda) implementadas na contemporaneidade – tentaremos construir um breve diálogo no sentido de compreender como tem se dado à implementação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, bem como, adensando a crítica ao atual modelo de sociabilidade e sua relação com a política social.

Entendendo, pois, que é na Questão Social que estão presentes os problemas advindos do processo de desenvolvimento do capitalismo, enquanto resultante do acirramento da contradição entre capital e trabalho, bem como, o surgimento e reprodução das desigualdades sociais, inferimos que as respostas a isso implicam diretamente nas políticas sociais, visto que, a situação da Questão Social exige respostas sociopolíticas.

Em fases de crise do capital, os movimentos ideológicos e políticos mais gerais das classes dominantes brasileiras, constituindo-se em bloco, ao sabor do conservadorismo, requerem do Estado respostas mais eficazes e eficientes para a manutenção dos lucros, tornando-se necessário a execução de uma agenda de transição, tal qual vemos hoje. Tais respostas se traduzem historicamente na intervenção estatal na regulação social, interferindo diretamente na formulação e execução de políticas públicas.

Neste caso, como aponta Teixeira (2010, p. 212), o Estado é “obrigado” a intervir na economia como válvula de escape do sistema, por meio de “[...] políticas de apoio direto ao processo de acumulação de capital e com políticas sociais compensatórias de ajuda para os excluídos do mercado”. Essa realidade, que coloca o Estado como mediador das crises do sistema capitalista, impõe inflexões no processo de consolidação da intervenção estatal com vistas ao bem da coletividade. Isso ocorre devido os interesses sociais e da população pobre, assalariada ou não, serem subalternizados em detrimento do bem-estar do capitalismo.



Conservadorismo e Neoliberalismo no Brasil: Algumas implicações nas Políticas Sociais

Se o apoio do Estado acontece direta e objetivamente em tempos de crise do capitalismo, sob o viés conservador, com injeções de capital e mecanismos de regulação da economia, na mesma proporção se apresenta a necessidade de intervenção para sanar os problemas sociais oriundos do próprio modelo de sociabilidade, a requisitar ação desse Estado. Entretanto, a história vem mostrando que “o comitê executivo da burguesia”, está mais preocupado em manter as taxas de lucro e de rentabilidade das classes dominantes do que em responder as demandas geradas pelo próprio desenvolvimento do sistema capitalista. Nesse sentido, compreendendo as particularidades do conservadorismo no Brasil, podemos considerar que ele emerge com maior destaque em períodos de crise de hegemonia, coexistindo com outras tendências, a exemplo do neoliberalismo, o qual se constitui numa justaposição eclética, mesmo que este apareça subordinado às ideologias conservadoras.

Resultante disso, a reestruturação dos capitais conjuntamente com o desmonte dos direitos sociais leva-se a uma exponenciação da questão social e as políticas sociais tornam-se um atrativo ao capital, sendo transformadas em mercadorias, expressando-se em formatos cada vez mais seletivos, focalizados e restritivos, voltadas ao combate da pobreza – ou como pressupomos, o seu gerenciamento.

No Brasil, os programas de transferência de renda começaram a surgir por volta dos anos de 1970, ainda como propostas acadêmicas para as políticas voltadas para melhoria de renda de segmentos pauperizados da população. Ideia, aos poucos, incorporada pelo Estado fazendo surgir diversos programas em distintas modalidades¹, unificadas em 2004 no Programa Bolsa Família (PBF).

Concomitantemente, os conceitos de pobreza² e de extrema pobreza³ tornam-se cada vez mais relacionados à determinada parcela da população em situação de miséria, tornando a abrangência do PBF focalizada, deixando clara a não pretensão dos governos em tonar este Programa uma política pública universal. Face ao exposto, indagamos: em que medida os programas de transferência de renda no Brasil tem contribuído no processo de assistencialização, focalização e gerenciamento da pobreza?

Iniciamos por afirmar que no Brasil, devido à particularidade de sua formação sócio-histórica, o desenvolvimento do capitalismo foi profundamente marcado por um processo de modernização conservadora, que define a hegemonia da burguesia nacional



nas relações sociais. No desenvolvimento do capitalismo brasileiro, três processos fundamentais são verificados: a inabilidade de romper com a associação dependente com o exterior; a incapacidade de desagregar completamente os setores arcaicos; e a incapacidade de superar o desenvolvimento gerado pela concentração de renda. É por esses processos, que elementos desse período, a exemplo do autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela e o favor, continuam muito presentes em nossa sociedade, e vai rebater diretamente na constituição das políticas sociais brasileiras.

Porém, devemos percebê-las não somente como um instrumento do Estado para o controle da sociedade, mas compreender também as políticas sociais como uma via de concretização das demandas das lutas populares, haja vista as contradições e disputas que se processam e se (auto)determinam no movimento, dinâmico, dessa realidade entre sociedade civil, Estado, classes sociais e demais sujeitos sociais.

A Carta Magna de 1988 veio demarcar um novo modelo de exequibilidade e organização das políticas sociais⁴ no país (isso por meio da luta dos movimentos sociais e sociedade civil), buscando a efetivação de direitos e cidadania para toda a população. Além disso, apontou os caminhos para a ampliação dos mínimos sociais. No campo da Assistência Social tal fato se evidenciou na preconização do caráter participativo, universalista e descentralizado como parte do tripé da Política de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência. Uma vez constituídas como dever do Estado e direito do cidadão, segundo Boschetti (2003) inicia-se um processo de ruptura com a concepção que se criou em torno dessa política, como sendo paternalista e filantrópica e que por um longo tempo caracterizou a Assistência Social. Em vista disso, ainda persistem limites mais gerais à efetivação da política social:

Tradicionalmente, o financiamento para a área da assistência social, no Brasil, tem sido insuficiente e perverso. Insuficiente porque sempre esteve muito aquém do necessário para os bens e serviços destinados ao atendimento das necessidades básicas da população pobre. E perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva, de redistribuição de renda entre capital e trabalho (Boschetti, 2003, p. 193).

Embora tenham surgido como fruto das lutas e da necessidade gerada pelo próprio modelo de sociabilidade, as políticas sociais⁵ não conseguem objetivar a superação das demandas a ela inerentes, a saber, sociais, econômicas e/ou políticas. As expressões



da questão social demandam um orçamento maior que o previsto e a forma de financiamento, ao invés de ser retirada dos montantes lucrados pelos capitalistas, acaba sendo retirado da contribuição que os próprios trabalhadores, e porque não dizer dos usuários da política social, são obrigados a pagar em detrimento de interesses particularistas e privados dos capitalistas que dispõe do aval do Estado para manter esse modelo perverso e ineficaz na resolução do conflito central, que é a polarização das classes sociais e a subsunção de uma à outra.

Essa fragilidade na correlação de forças permite que o neoliberalismo, em seu contexto de crise sistêmica do capital financeirizado, adentre com o engodo de que as necessidades devem ser supridas no mercado e quando não, a sociedade civil deve prover tais necessidades. Nesse sentido, a sociedade é convocada a efetivação das Políticas Sociais através do terceiro setor tido como espaço *público não-estatal*. Percebemos, uma desresponsabilização do Estado quanto ao cumprimento dos direitos sociais e uma verdadeira focalização das ações e serviços, pois somente tem acesso aquela parcela da população que se encaixa nos critérios de elegibilidade de programas e políticas sociais.

Atualmente, a dimensão dos direitos perpassa a concepção somente da satisfação das necessidades básicas da população; de supervalorização do mercado como ente regulador e normatizador da vivência em sociedade; uma concepção que une o moderno e o arcaico – numa clara referência consoante aos argumentos de Oliveira (2010) – para promover a exploração e espoliação do trabalho e da força de trabalho; ainda, perpassa uma concepção de Estado que entende desnecessária a garantia de direitos por parte do Estado, uma vez que prejudica o bem-estar da economia.

No Brasil, os conservadores e os liberais têm se conglomerado em torno do discurso ideológico de crítica e ataque ao Estado brasileiro, sobretudo, na direção de apontá-lo como paternalista, inchado e negativamente “keynesiano”. E, o resultado desse tipo de raciocínio, tende à “satanização” das políticas sociais públicas, as quais seriam a causa fundante de tais problemas, cabendo, portanto sua reversão pelo mercado.

São questões como essas que se colocam sérias, e que precisam ser articuladas com o debate sobre o Estado-Sociedade-Política Social-Direitos Sociais, e por meio dessa articulação refletir sobre as peculiaridades pertinentes a esse assunto. É nesse sentido que queremos persistir na argumentação, dialogando sobre os programas de transferência de renda no Brasil, com foco no Programa Bolsa Família, a fim de compreender



até que ponto esse programa tem contribuído para a superação ou o gerenciamento da pobreza no país.

Alguns elementos sócio-históricos no debate sobre PBF e gerenciamento da Pobreza

Os programas de transferência de renda condicionada surgiram, em tese, como uma forma de combate à pobreza e injeção de moeda na economia. Segundo Batista (2009), as primeiras propostas desses programas no Brasil datam da década de 1970, com o trabalho acadêmico do professor Antônio Maria da Silveira (1975) que propunha um imposto de renda negativo. Nesses termos, outras propostas foram lançadas na academia referente ao imposto de renda negativo e sugerindo a garantia de uma renda para a família, relacionada às oportunidades da educação. Entretanto, somente em 1995 foi criado o primeiro programa de transferência de renda do país, no Distrito Federal, o Bolsa Escola, que de acordo com Batista (2009, p.17) era “destinado à concessão de uma renda mínima às famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo, para que estas pudessem manter seus filhos de 7 a 14 anos na escola”.

Desde este momento os programas foram se espalhando pelo interior do país com algumas diferenças em suas formas de execução. No Governo Federal isso só veio a aparecer em dezembro de 1997 com a Lei Federal nº 9.533, que autorizava o Governo Federal a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas. O que logo depois se tornaria o Bolsa-Escola com a Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Segundo Batista (2009), outros programas de transferência de renda foram criados pelo Governo Federal antes mesmo do Bolsa-Escola como: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que começou a ser pago em 1996 e em 2005 foi unificado ao Bolsa-Família. Posteriormente, ao Bolsa-Escola sucederam a criação de mais programas assistenciais de transferência de renda pelo Governo Federal.

Contudo, a multiplicidade de programas começou a gerar problemas de duplicidade de pagamentos, dificuldade de acompanhamento dos beneficiários, uma grande quantidade de cadastros. Então, ainda conforme Batista (2009), o Poder Executivo por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) (2003), para dar maior racionalidade e organicidade à ação estatal, evitando-se o desperdício de recursos e superposição de ações, procedeu-se à unificação dos programas já existentes, com isso surge o Programa Bolsa Família. O PBF é um programa do Governo Federal



criado em 2004, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro, como forma de unificar a gestão e a execução dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)⁶ ofertados pelo governo. Surge no intuito de beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, com vistas à superação da miséria em todo o país, através de transferência de renda, que estaria dependente do cumprimento de condicionalidades⁷.

Como afirma Batista (2009), o Governo Federal utilizando-se, pois, dos conceitos de pobreza e extrema pobreza baseados em cálculos do salário mínimo, direcionou o PBF a um público cada vez mais focalizado e, mesmo o Poder Executivo tendo reajustado o valor correspondente às linhas de pobreza e extrema pobreza para R\$ 178,00 e R\$ 89,00 per capita, respectivamente – este valor corresponde a menos de 1/5 do salário mínimo. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa e estratégia Econômica do Ceará (IPECE) (2017), valores que estão bem abaixo do que a poucos anos atrás era tratado pelos Governos Brasileiros como linha de indigência, equivalente a 1/4 do salário mínimo e linha de pobreza em que a renda domiciliar per capita era considerada igual ou inferior a meio salário mínimo.

Depreende-se deste fato que o interesse do Governo Federal não se pauta por referenciar o Programa Bolsa Família aos pobres, segundo o conceito que o mesmo já utilizara, mas pretende cada vez mais focalizar o Programa àqueles em condições de extrema miséria e risco social. Contrapondo-se, portanto, aos próprios objetivos do PBF que é, dentre os demais, o de erradicar a pobreza no país.

É nesse âmbito que justificamos situar a condição de pobreza expressa como uma das manifestações da questão social e como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando-a no campo de relações constituídas num padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os "pobres" são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, isentos de um lugar digno na sociedade.

Destacamos, ainda, que a pobreza enquanto expressão da questão social e também como categoria teórica que sustenta o foco das intervenções dos Programas de Transferência de Renda Condicionada, precisa ser problematizada no sentido da sua compreensão ontológico-filosófica uma vez que ela determina as estratégias e dinâmica que lhes dão materialidade, ao passo que essa pobreza é compreendida – com base em Amartya Sen, principal teórico dos PTRC na América Latina e Caribe:



Na sua multifuncionalidade, constituindo-se num fenômeno social complexo, decorrente de privações de necessidades materiais, de bem estar e de negações de oportunidades de acesso a padrões aceitáveis socialmente. Essa concepção pode ser identificada nos critérios de elegibilidade das famílias e pessoas, nos objetivos dos programas, na fixação das condicionalidades e na oferta de benefícios não monetários e ações complementares. (Silva, 2016, p.197).

Entendemos, por outro lado, que a pobreza é expressão direta das relações sociais, a qual segundo Yazbek (2009, pp. 73-74) "certamente não se reduz às privações materiais". A compreensão de pobreza que orienta os Programas na América Latina, por sua vez, desconsidera a pobreza em sua dimensão estrutural – que no nosso entendimento, é fruto do afastamento dos pobres trabalhadores do mundo do trabalho e dos meios de produção. Noutras palavras:

A focalização da pobreza é o qualificador central dos PTRC na América Latina e Caribe. [...] os processos de seleção dos pobres, aparentemente multidimensionais, privilegiam a variável de renda. São dimensionados por procedimentos técnicos quantitativistas na busca de eficiência, não chegando a possibilitar a inclusão de todos, mesmo considerando os critérios por demais restritivos de elegibilidade do público-alvo. Trata-se mais de uma focalização residualista que, portanto, não dá conta de realizar uma discriminação positiva que se centre naqueles a quem foram negados o acesso aos direitos civilizatórios da sociedade moderna, deixando-os à margem dos direitos ao acesso a políticas e programas universalizantes e de qualidade (Silva, 2014, p. 231).

Para nós, concordando com a autora, a pobreza é uma categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a oportunidades, a bens, mas, é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças. Nesse sentido,

A postura que vem orientando a proteção social na região apresenta o risco de limitar a reflexão e a intervenção social a melhoria imediata de condições de vida dos pobres, que são reproduzidos em nível de sobrevivência, mesmo que ascendam à categoria de consumidores marginais. Nesse contexto, os fundamentos de natureza estrutural da sociedade, como a concentração de riqueza socialmente produzida, da renda do trabalho e da propriedade e o incremento de renda do capital, continuam praticamente inalterados (Silva, 2014, p. 232).



Se permanece inalterado o acúmulo e concentração de riquezas que são produzidas socialmente, podemos inferir que o PBF não atinge seus objetivos de erradicar a pobreza ou possibilitar mobilidade no status social das famílias beneficiárias. Considerado o contexto social que estamos vivenciando, sobremaneira pós Golpe 2016, com o governo ilegítimo de Michel Temer e o governo recentemente eleito – há dúvidas se democraticamente – de Jair Bolsonaro, temos um cenário onde se acentuam as expressões de pobreza que acomete as classes sociais que dependem economicamente das estratégias do capitalismo contemporâneo para satisfazer suas necessidades sociais mais básicas.

Tal processo, caracteriza a subsunção de uma massa de trabalhadores que, alijadas do processo produtivo e da apropriação dos frutos do trabalho coletivo, engrossa as fileiras do exército industrial de reserva e os relega a um processo de marginalização assistida, onde ficam à espera da convocação do capital para sair da condição de pobreza e extrema pobreza. Entretanto, dado o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo – em crise – não sinaliza qualquer mudança nesse cenário e os “pobres” continuam engessados no ciclo de gerenciamento orquestrado dessa pobreza, por parte do grande capital financeiro mundializado, que encontra nesses Programas, em que pese a geopolítica dessa crise, uma possibilidade de rentabilidade e ampliação da acumulação por espoliação.

Programa Bolsa Família: gerenciamento orquestrado da pobreza e os limites à universalização

Ancorados nas discussões antepostas, temos que a estruturação do capitalismo e as demandas por respostas sociopolíticas geram uma necessidade de reordenamento do capital que incide diretamente na forma de condução das políticas sociais. Desse modo, ao invés de se constituir estratégia de superação da pobreza, o PBF aponta para a manutenção do status social das famílias beneficiadas, uma vez que, não viabiliza a ascensão social, ou a autonomização dos usuários, ou mesmo uma política direcionada, minimamente, a caminhar para um modelo de redistribuição equitativo de renda, mas, ao contrário, processa-se o gerenciamento da pobreza de forma a impingir uma política assistencialista e focalizada.

Porque estamos aferindo tal crítica? Porque a priori, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2018), as famílias aptas a receberem o benefício precisam estar na linha da pobreza ou da extrema pobreza com renda per capita



igual ou inferior a 178,00 reais (famílias com crianças de 0 a 6 anos) ou 89,00 reais (famílias sem crianças de 0 a 6 anos), respectivamente. Em 2018 o PBF completou quinze anos de existência e embora o Governo Federal apresente resultados “positivos” da implementação do programa, existem cerca de 12,7 milhões de famílias que necessitam do benefício, haja vista as condições de desemprego, frequência escolar (analfabetismo), privatização dos serviços públicos de saúde, educação e previdência, dentre outras determinantes da sociabilidade capitalista que ampliam o abismo social entre ricos e pobres num país onde impera a maior concentração de terra e de renda nas mãos de um contingente cada vez menor da população, fato que incide diretamente na agudização das expressões da questão social, bem como na manutenção da pobreza.

Embora os benefícios advindos do PBF viabilizem o acesso aos serviços básicos, haja vista o cumprimento das condicionalidades, eles não garante a superação da pobreza, mesmo sendo esse um dos objetivos principais do programa. A chamada autonomização dos usuários é um fator quase inalcançável se considerarmos que os limites de renda fixados pelo Programa são muito baixos e a transferência monetária realizada é insuficiente para atender as necessidades básicas de tais famílias. Além disso, segundo Silva (2014) a própria realidade em que vive o público-alvo, se coloca como um limite à autonomização numa sociedade marcada pela exploração, pelas desigualdades e divisão de classes. Essa contradição, que não se limita ao PBF, mas a forma de condução da economia e da política nos moldes capitalistas, nos leva a refletir sobre a incapacidade que as políticas sociais têm de sanar as demandas subjacentes nesta sociabilidade. Contudo, conseguem atingir seu objetivo dentro de uma lógica onde as respostas sociopolíticas não precisam necessariamente resolver uma questão, mas gerenciá-la, contê-la.

Ainda que se sustente a necessidade do PBF na atualidade, dada as condições de miserabilidade as quais são submetidas as classes subalternizadas e o encarecimento do custo de vida, não podemos nos furtar a crítica de que esse programa mantém seus beneficiários submissos a uma lógica alheia a si e, portanto, numa situação reveladora de problemáticas que extrapolam qualquer análise a respeito do alcance e dos resultados de uma intervenção estatal desse porte. Salientamos, pois, que a forma como tem se dado a condução e monitoramento desse programa, tem viabilizado condições para que o Brasil consiga responder positivamente as demandas de organismos internacionais como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, quando atingidas as metas de erradicação da miséria e estes dados se expressam apenas em números, mas não



em diminuição efetiva da desigualdade social que acomete o país, agravando ainda mais nos Governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

De acordo com Silva (2014), nos últimos anos tem-se desenvolvido uma nova institucionalidade de gestão das políticas sociais a partir da criação de ministérios e secretarias específicas para cuidar dos pobres, contando com um aparato técnico-profissional composto por economistas, técnicos de informática, entre outros, utilizando-se de mecanismos sofisticados, a fim de manter bancos de dados para controle dos pobres e mensurar o cumprimento de condicionalidades para mantê-los ou desliga-los do programa.

Nossa análise não repousa sob a ideia de descontinuidade do PBF, haja vista as condicionantes até aqui discutidas e sim, nos conflitos subjacentes que pululam a vida social numa relação injusta, desigual e perversa. Queremos assim, salientar as contradições e limites que repousam num gerenciamento orquestrado da pobreza para manter vivo o exército industrial de reserva e garantir saúde ao sistema social doente que é o capitalismo.

Como estratégia de superação da pobreza, o PBF ainda aparece como insuficiente, pelo fato de que essa injeção de renda para famílias pobres não garante a qualidade de vida proposta pela sociabilidade capitalista. Porém, aparece como forte mecanismo de gerenciamento das necessidades sociais que permanecem acentuando a desigualdade social e a focalização das políticas sociais de forma a impingir um caráter cada vez mais perverso no que diz respeito a limitação das possibilidades de emancipação tanto política quanto humana dos usuários do programa⁸.

Na atual conjuntura, como aponta Carraro (2010), as políticas sociais, bem como os programas de transferência de renda, assumem a função de amortizadora dos conflitos sociais, além de focalizadas, com respostas fragmentadas por parte do Estado no que se refere ao trato das expressões da questão social, bem como refuncionalizam-se para atender as demandas da reprodução social, tipicamente capitalistas. O que aparece como pano de fundo nessa situação é a noção de cidadania subjugada à noção de favor. E prejudicada a materialização dos direitos sociais, se reproduz a dominação política, e no caso do PBF, a dominação econômica uma vez que, esse programa não caminha para equalizar a desigualdade que é raiz de tantas outras demandas sociopolíticas. É sabido, portanto, que o aprisionamento da universalidade ao seu estatuto jurídico não é exclusivo da política de assistência social, no entanto, nossa análise é no intuito de enfatizar que a abstração conceitual da universalidade torna-se ainda mais grave no bojo



da operacionalização do direito socioassistencial, que segundo Carraro (2010, p.85) “Isso ocorre porque além da universalização ser proclamada, mas não existir de fato nesse campo, os critérios de acesso que materializam a garantia à proteção socioassistencial operam o avesso desse direito, ao passo que expressam o princípio da focalização”.

Assim, torna-se imperativo apontarmos o princípio da universalidade como, para além do seu reconhecimento formal-abstrato, um mecanismo que potencialize a construção de uma identidade social coletiva de sujeitos de direitos, os quais hoje são desprovidos dos meios de subsistência e de realização efetiva de sua liberdade, bem como, impossibilitados de acessar a riqueza socialmente produzida.

Considerações finais

Não há como discordar sobre a importância do Programa Bolsa Família para as famílias beneficiadas⁹ e para os municípios onde elas habitam. Mas, apesar do avanço que significa a ampla cobertura do Programa, vários são os problemas a ele associados. O primeiro deles diz respeito ao fato de ser um programa, não derivando disso um direito para a família beneficiária. Essa condição apresenta um grande risco: que o PBF permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres, não se realizando como direito social, não se politizando.

O programa de transferência de renda desenvolvido pelo governo Lula, continuado pelo governo Dilma e mantido, com ressalvas e mais estratégias de focalização e pressão por meio das condicionalidades, pelo governo de Jair Bolsonaro de fato alterou as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta. Contudo, não estando associado a mudanças estruturais, pois os determinantes da pobreza não foram alterados, não impede que novos contingentes nessa situação surjam (estão surgindo, bem como retornando velhas questões), nem que essas famílias possam, no médio e longo prazo, viverem sem esses recursos.

Embora se tenha clareza da importância desse programa na realidade vivenciada pelas famílias beneficiárias, temos de afirmar que a ideia de universalização na legislação e focalização na prática demonstra a armadilha que se monta em torno da consolidação desse programa. O PBF aproxima as famílias de uma zona de assistencialização que, aliada a disputa por poder na sociedade, subalterniza a população pobre do nosso país à dependência de ações integralizadas de serviços sociais básicos, porém, não condi-



ciona a emancipação dos indivíduos nem caminha na perspectiva de afirmação do programa como uma política de Estado, como seria no nosso entendimento, o mecanismo mais viável para avançar na perspectiva da universalização em vias de fato. Em outras palavras, uma verdadeira redistribuição de renda associada a uma desconcentração da mesma.

Na atual conjuntura, sob a mão de uma ditadura jurídico-civil disfarçada de democracia, não há nada que indique, até o momento, que haverá uma reversão, na forma de condução das políticas sociais, uma vez que esta continua submetida e submetendo-se cada vez mais, sem demonstrar qualquer resistência, às prioridades e critérios da agenda neoliberal, sob a hegemonia do grande capital financeiro em pleno contexto de crise sistêmica. Depreende-se desse fato além das lutas sociais por direitos e por cidadania, o profundo conflito entre as classes que obstaculiza a execução da política social como mecanismo de superação do atual estado de coisas. E nesse ínterim, reivindicar intervenções que de fato caminhem no sentido de superar as expressões da questão social, é apostar num trabalho profundo de base, de desconstrução da ideia do capitalismo e das políticas sociais como necessárias para sobrevivência da humanidade, de conscientização a respeito dos direitos sociais e de sua funcionalidade na logística do capital, sem perder de vista o horizonte da emancipação humana dos sujeitos sociais envolvidos nesse processo.

Notas

¹ Um dos primeiros programas de transferência de renda foi o Bolsa Escola, criado em 1995 no Distrito Federal. A partir daí os governos brasileiros ampliaram os horizontes de tais programas donde surgiram, além do Bolsa Escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

² Famílias com insuficiência de renda para a alimentação dos seus membros.

³ Famílias com insuficiência de renda para alimentação de seus membros e para outras necessidades básicas. Importa salientar que esses critérios, no contexto dos Programas de Transferência de Renda Condicionada, em especial o Programa Bolsa Família, estão aliados à determinação de renda que corresponde a R\$ 178,00 e R\$ 89,00 reais os valores que atestam a linha da pobreza e extrema pobreza, respectivamente.

⁴ O que predominava, e que reflete até os dias de hoje, segundo Behring (2008) é uma política social balizada na igualdade de acesso, que remete acesso aos mínimos sociais e as condições básicas de subsistência e não aponta para superação de sua condição



de miserabilidade em detrimento da igualdade de oportunidade, que remete à disposição das mesmas condições para todos ante as necessidades e demandas sociais.

⁵ A forma como as políticas sociais chegam aos usuários, é – por inúmeras vezes – permeada por elementos condicionantes da manutenção do atual modelo de sociabilidade que supõe a legitimação da dominação do capital sobre o trabalho, do sistema sobre o indivíduo social, distorcido por valores que, arraigados na esfera cotidiana das relações sociais, podem vir a interferir na prestação dos serviços de forma a dificultar a materialização de direitos.

⁶ “Os programas de transferência de renda podem ser de caráter contributivo, como as aposentadorias, pensões, seguro desemprego etc., ou de caráter não contributivo, como o próprio bolsa família, o benefício de prestação continuada e a renda básica de cidadania”. (Batista, 2009, p. 13).

⁷ Sobre as condicionalidades do PBF acessar <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/beneficiario/codicionalidades>>.

Contudo, ressaltamos que tais condicionalidades sobrecarregam as mulheres, já que as obrigações são responsabilidade delas, sob o prisma da matricialidade. Teixeira (2010, p. 72) problematiza tais condicionalidades, pois o mesmo afirma que estas “[...] sejam pensadas como estratégias para garantir direitos que, por via de regra, não são acessados pela população, elas também se tornam um ônus na medida em que o não-cumprimento significa a perda do direito ao benefício”. Depreende-se, assim, que as famílias são extremamente responsabilizadas para cumprir as condicionalidades do programa, com ênfase na responsabilidade das mulheres, já que nessa sociabilidade cabe à mulher cuidar dos assuntos relacionados ao equilíbrio do lar.

⁸ A partir da configuração da esfera da acumulação de capital, geradora igualmente de riqueza em grande escala, assim como da pauperização em igual dimensão, compreender as configurações do Estado no desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais especificamente capitalistas, nos serve de base para tecer comentários e críticas a respeito do PBF como uma política social que difere seus princípios de sua materialização – sobrepondo a focalização em detrimento da universalização das políticas sociais – o que bem atende aos interesses do capital no que tange as determinações na sociabilidade como um todo.

⁹ É evidente que uma “cruzada solidária” contra a fome tem grande apelo e é capaz de realizar um consenso social (dimensão importante para o governo), mas é também mais do que conhecida a necessidade de enfrentar, no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza.



Referências

Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Conversão da Medida Provisória nº 2.140-1, de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Recuperado de: <https://bit.ly/2GSpMWC>

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Recuperado de: <https://bit.ly/3p2F7Ed>.

Batista, E. M. da S. (2009). *Programa Bolsa Família: condicionalidades, focalização e valor do benefício*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca. Recuperado de: <http://bd.camara.gov.br>.

Behring, E. R. (org.). (2008). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez.

Boschetti, I. (2003). *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. (2a ed.). Brasília: GESST/SER/UNB.

Carraro, D. (2010). *A Política de Assistência Social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização*. Santa Catarina: UFSC.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, Secretaria do Planejamento e Gestão, Governo do Estado do Ceará. (2009). *As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil*. Nota Técnica nº 38.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2018). *Bolsa Família*. Recuperado de: <https://bit.ly/3p2F2jT>.

Silva, M. O. da S. (Coord). (2014). *Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez.

Silva, M. O. da S. (Coord). (2016). *Pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos PTRC na América Latina*. Revista Políticas Públicas, Número Especial. São Luiz: UFMA.

Teixeira, M. (2010). As políticas de enfrentamento à pobreza e o cotidiano das mulheres. In: Costa, A., Ávila, M. B., Silva, R., Soares, V., Ferreira, V. (Orgs). *Divisão sexual do trabalho, Estado e crise capitalista*. Recife: SOS Corpo, 2010.

Yazbek, M. C. (2012). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez.



Serviço público e recorte racial: Na trilha das assimetrias do panorama brasileiro.

Mara Beatriz Nunes Gomes¹

Resumo

Sob a lente da Teoria Ator-Rede (TAR ou ANT) Bruno Latour propõe um reexame do espaço social, conectando os actantes (agentes humanos e não humanos) em uma cosmovisão simétrica, reproduzida na lente de um mapa cartográfico que rastreia a trilha construída durante a estabilização da controvérsia que se pretende analisar. Contrapondo-se às construções científicas tradicionais de consciência coletiva ou de estruturas de reprodução e disposições duráveis, a TAR foca seu objeto de estudo na observação da assimetria entre os atores, pois esse constructo teórico-metodológico reconhece a agência dos diversos actantes, sem elencar ordens de grandezas entre eles, afinal, todos importam. Frente a essa perspectiva teórica, este trabalho problematiza a influência do olhar institucional na execução da política afirmativa de reserva de vagas para candidatos/as negros/as no serviço público brasileiro, em um estudo de caso comparativo que adota como cenário a experiência desenvolvida em duas universidades federais. A partir de uma abordagem de investigação científica pautada na construção de um diagrama cartográfico que articula a agência dos conceitos de democracia racial e desigualdade racial, polos antagônicos na discussão das relações raciais no Brasil, evidencia-se os actantes que orbitam em torno do enunciado “cotas raciais são necessárias”. Na esteira desse recurso metodológico, propõe-se indicar em qual das vertentes dessa controvérsia encontra-se ancorado o posicionamento institucional das instituições pesquisadas, evidenciando, assim, se as práticas adotadas em cada uma das instituições observadas possibilitam a efetivação dessa política pública, ou, se pelo contrário, implicam na interdição dessa modalidade de ação afirmativa.

Palavras chave

Actantes; Assimetrias; Raça; Serviço Público.

Introdução

Este trabalho apresenta resultados parciais relativos a dissertação em andamento junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas, localizada no Estado do Rio Grande do Sul (RS), Brasil. A investigação problematiza a execução da Lei n.º 12.990/2014, que prevê a reserva para candidatos(as) negros(as)



de 20% das vagas em concursos e seleções para ingresso nas carreiras dos serviços públicos federal brasileiro.

A partir das discussões de Back (2019, cit. por Gomes & Spolle, 2019) sobre a difusão de políticas públicas, compreende-se que, usualmente, os seus modos de execução e implementação diferem frente às distintas esferas nas quais as mesmas são instrumentalizadas. Buscando compreender a ocorrência de tais fenômenos na perspectiva das políticas afirmativas² de caráter racial, esta pesquisa desdobra-se frente a um cenário empírico comparativo sobre a execução da Lei n.º 12.990/2014 no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), na expectativa de elaborar uma cartografia dessa problematização.

Ao conceituar a expressão cartografia, Latour (2001, p. 39) propõe que:

“[...] se uma imagem vale mais que mil palavras, um mapa [...] vale mais que uma floresta inteira”.

Assim, com uma pitada de ousadia, trazendo essa perspectiva teórico-metodológica para debater as especificidades do racismo e da racialização, este trabalho busca provocar reflexões acerca dos elementos que permeiam a discussão histórico-cultural sobre a política de reserva de vagas de recorte racial no âmbito do serviço público federal brasileiro.

Adotando como ponto de partida o debate relativo à necessidade (ou não) das políticas afirmativas de reserva de vagas, elaborou-se um diagrama cartográfico relativo ao enunciado “cotas raciais são necessárias”, e assim foi mapeada a agência que os conceitos democracia racial e desigualdade racial articulam nessa controvérsia. Na sequência, no giro dessa contextualização, discutiu-se as condutas institucionais adotadas por FURG e UFPel em seus editais de concursos públicos frente à Lei Federal n.º 12.990/2014, examinando se as mesmas possibilitam a efetivação dessa política pública, ou, se pelo contrário, implicam na interdição dessa modalidade de ação afirmativa.

Portanto, a partir da perspectiva teórica de Latour, e adotando como empírico o cenário de duas universidades federais brasileiras, este trabalho buscou mapear, em caráter preliminar, a influência da perspectiva institucional na execução da política pública de cotas raciais no serviço público federal brasileiro.



Para fins de delimitação da amostra de pesquisa, elegeu-se os concursos voltados ao preenchimento de cargos públicos de servidores efetivos: docentes e técnicos-administrativos em educação (TAE). A escolha atrela-se ao fato de que os cargos efetivos compõem o quadro de pessoal permanente das universidades pesquisadas, configurando uma relação laboral usualmente menos afetada pelos influxos temporais.

Desta forma, a metodologia escolhida para este trabalho inseriu-se em um contexto exploratório³, ancorado no exame dos editais de concursos públicos promovidos por FURG e UFPel no período de 10/06/2014 a 31/12/2018. Após, os dados levantados foram tabulados, ancorando a discussão de algumas variáveis que demarcam o modo de execução dessa política afirmativa nas duas universidades pesquisadas.

Os elementos empíricos

Para fins de apresentação, neste ensaio adotou-se como base de dados os editais de concursos públicos promovidos pelas instituições pesquisadas no que se refere ao provimento de cargos efetivos de docentes e TAE. Essa delimitação de escopo assenta-se no fato de que, segundo a estrutura administrativa das universidades federais brasileiras (Brasil, 1988), os cargos públicos efetivos compõem o quadro de pessoal permanente dessas instituições, configurando uma relação laboral usualmente menos afetada pelos influxos temporais, diferentemente do que ocorre nas contratações de agentes temporários e substitutos.

Também há que se considerar a natureza da ligação institucional que se estabelece entre a universidade e os ocupantes de seus cargos efetivos, um elo que confere a estes últimos potencialidade para influenciar o plano estrutural, posto que as funções diretivas dessas instituições são reservadas aos integrantes do seu corpo de servidores efetivos (docente ou TAE).

Estabelecidas as linhas gerais acerca de “o que” e “onde” situa-se esta investigação, é chegado o momento de identificar “quem” está sob os holofotes da pesquisa. Considerando que a proposta analítica desenvolveu-se em modo comparativo, tornam-se relevantes alguns aportes relativos à localização geográfica e estrutura institucional das universidades pesquisadas. FURG e UFPel são duas universidades federais brasileiras, fundadas no ano de 1969, cujas sedes localizam-se, respectivamente, em Rio Grande e Pelotas, cidades situadas aproximadamente a 60 km de distância uma da outra na metade sul do RS⁴.



Além de semelhanças organizacionais relativas ao mesmo regime jurídico-administrativo (Brasil, 1988; Brasil, 1990), essas instituições também possuem aproximações no contexto das questões socioestruturais referentes ao fator racial.

Conforme apurado no censo demográfico do ano base de 2010, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), a população negra no Brasil era de 50,74% (7,61% preta e 43,13% parda)⁵. Porém, tanto na FURG quanto na UFPel esses percentuais da densidade racial negra não se repetem no quantitativo do quadro de pessoal dessas instituições, conforme os índices de servidores públicos autodeclarados negros registrados nessas duas universidades frente ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal da Administração Federal (SIAPE).

Instituição	Total de Docentes	Total de TAE	Total de Docentes e TAE	Total de Docentes Negros	Total de TAE Negros	Total de Servidores Negros
FURG	831	1172	2003	64	140	204
UFPel	1359	1261	2620	74	133	207

Tabela 1. Quantitativo de servidores negros nas instituições pesquisadas

Fonte: FURG (Set/2019) e UFPel (Out/2019)

Traduzindo todos esses números para percentuais, isso significa dizer que no quadros de pessoal efetivo de FURG e UFPel, a população autodeclarada negra representa, respectivamente, 10,18% e 7,90% do total de servidores, em descompasso, portanto, com a taxa populacional da população negra brasileira.

Tais dados reforçam a presença ainda na atualidade dos processos seculares de racialização e interdição dos corpos negros no acesso aos bens materiais e simbólicos do espaço social (Silva, Trigo & Marçal, 2015). Estanislau, Gomor & Naime (2015, p. 120) referem que a “ cor da pele aparece como variável determinante na definição de papéis no mercado de trabalho”, uma segmentação racial que também se repete no serviço público federal, local onde pretos e pardos correspondiam a 26% do quadro de pessoal no ano de 2013, período em que esse grupo racial constituía aproximadamente 51% da população brasileira, conforme apontado pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Portanto, apesar de o serviço público ser apresentado como um local de impessoalidade, os dados oficiais referentes à sub-representatividade da



população negra nesses espaços convocam o olhar para a questão racial, numa tentativa de melhor compreender a articulação entre as relações sociais e a perspectiva legal do Estado, que em tese, não deveria ser excludente durante o processo de seleção de seus agentes.

A cartografia da controvérsia sobre cotas raciais no Brasil

A Teoria Ator-Rede (TAR/ANT), formulada por Latour, apresenta-se como um construto teórico-metodológico, que ao nivelar as hierarquias, coloca em evidência os diversos actantes (humanos, objetos e quase objetos), em uma visão processual e não reducionista, afinal, nada está pronto e todos importam (Mello, Veiga & Silva, 2016).

Assim, a TAR propõe a leitura da realidade social a partir da representação cartográfica da controvérsia (Mello, Veiga & Silva, 2016), que na visão de Latour é apresentada como [...] uma disputa, uma discussão ou um debate regular entre indivíduos ou grupos de indivíduos sobre um assunto de interesse comum” (Velho & Velho, 2002, cit. por Pinto & Domenico, 2014).

Nessa perspectiva, elaborou-se um diagrama cartográfico relativo ao enunciado “cotas raciais são necessárias”, reproduzindo graficamente a agência dos conceitos democracia racial e desigualdade racial, ideologias que se controvertem na discussão das relações raciais no Brasil (Gomes & Spolle, 2018).

A cartografia foi construída na plataforma Lynksoft, alocando-se os actantes em campos opostos, conforme a sua tendência em aproximar-se das visões relativas à democracia racial e desigualdade racial.

Adotado como teto de pesquisa o final do pleito presidencial de 2018, a análise tomou como fonte aportes teóricos, jurisprudência, legislação, discursos públicos e material veiculado em mídia oficial e nas redes sociais.

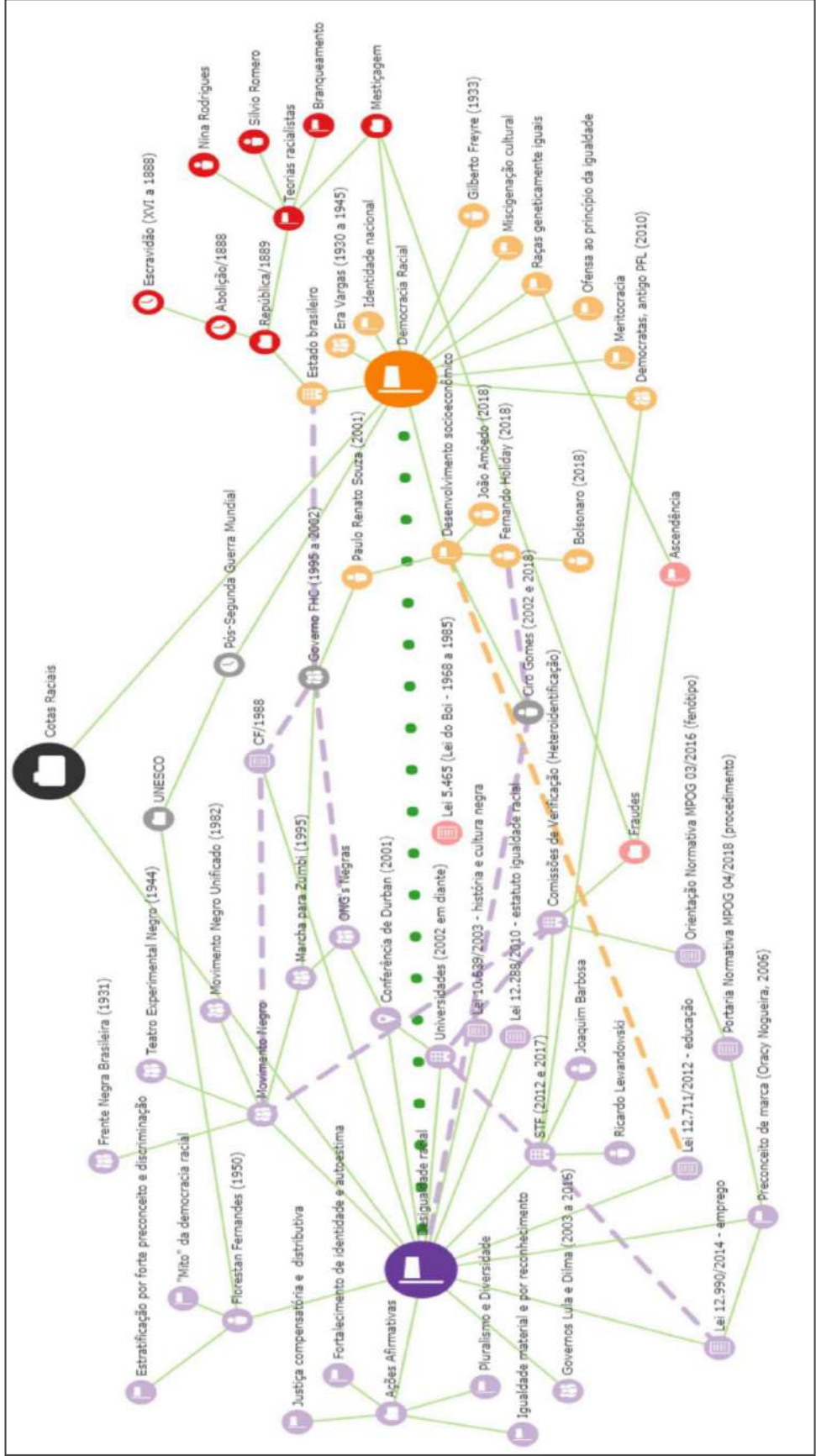


Tabela 1. Quantitativo de servidores negros nas instituições pesquisadas



Mapear as conexões dos actantes com agência nesta discussão evidenciou que, após a abolição da escravidão no final do século XIX, teorias racialistas baseadas em padrões hegemônicos de civilidade europeia (Gonçalves e Silva, 2007) defendiam o branqueamento da população brasileira através da mestiçagem. Essa expectativa de apagar a presença negra e indígena assentava-se em noções biologizantes inscritas nessa perspectiva de racismo científico (Santos & Silva, 2017).

Contudo, segundo aponta Gomes (2008), “frente à crise mundial do liberalismo e a decadência das oligarquias brasileiras” das décadas de 1920 e 1930, que forçou a indústria brasileira a apostar no nacionalismo, a “ mestiçagem que havia sido valorizada com o objetivo de branquear o Brasil passa a ser valorizada como característica nacional”.

Nesse contexto ganhou fôlego a releitura da história nacional formulada por Gilberto Freyre (1930), que trazia como principal articulação “a integração cultural do povo brasileiro, a partir do mito das três raças, o qual seria miscigenado e racialmente pacífico” (Gomes e Spolle, 2018). Tal proposição também atendia à propaganda da identidade nacional promovida pelo Governo Vargas (1930-1945), que apostando na unificação nacionalista, buscava alavancar a economia brasileira mediante a consolidação da indústria nacional (Gomes, 2008).

Assim, as ideias biologizantes ligadas à pretensa superioridade racial cederam espaço para a miscigenação cultural, cristalizando-se assim o “mito” da democracia racial. Gomes & Spolle (2019) referem que a narrativa da suposta harmonia entre as classes raciais e que aposta na lógica do não-confronto/esquecimento (Pinheiro & Follmann, 2011), apazigua a questão para elite branca, enquanto silencia e obstaculiza a luta da população negra por igualdade racial (Gomes, 2008).

Nesse sentido, já na década de 1950 Florestan Fernandes desmistificou essa ideia da democracia racial, ao evidenciar que o preconceito e a discriminação racial segregavam os negros na composição das classes sociais do quadro societário brasileiro (Santos, 2007).

Ao longo das décadas seguintes diferentes nuances do Movimento Negro brasileiro denunciaram esse cenário, ao mesmo tempo em que articularam distintas estratégias e demandaram soluções estatais para a discriminação racial vigente no Brasil⁶. Tais tensionamentos culminaram com o primeiro aceno de reconhecimento institucional no ano de 1995, oportunidade em que diante da histórica Marcha para Zumbi dos Palmares



realizada na capital federal, o então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, reconheceu publicamente as implicações do racismo no Brasil (Silva, Trigo & Marçal, 2015).

Contudo, foi somente na Conferência Mundial contra o Racismo (Durban/2001), que o Estado brasileiro, pressionado pela agência do Movimento Negro e das Organizações Não-Governamentais (ONG) negras (Guimarães, 2003), assumiu o compromisso internacional de adotar providências efetivas contra a desigualdade racial (Silva, Trigo & Marçal, 2015). Assim, abriu-se caminho para medidas como a inclusão do ensino da História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nos currículos escolares (Lei n.º 10.639/2003), a criação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) e a instituição de ações afirmativas em universidades públicas efetivadas mediante a criação de reserva de vagas para estudantes negros e indígenas (Guimarães, 2003).

O mecanismo de reserva de vagas foi dinamizado durante os anos 2003 a 2016, período de governos ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), alcançado o ápice da controvérsia no ano de 2012: provocado pelo Partido Democratas, contrário às cotas raciais, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional o uso desse sistema nas universidades públicas (Brasil, 2012). Na sequência foi editada a Lei n.º 12.711/2012 (cotas no ensino federal para a escola pública, com recorte econômico e étnico-racial), e, posteriormente, a Lei n.º 12.990/2014.

Notícias sobre fraudes repercutiram nesta discussão, agenciando o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a determinar, a partir de 2016, que o fenótipo é o critério de validação da autodeclaração do candidato no serviço federal. Esse posicionamento articula a noção do preconceito de marca, discriminação vigente no Brasil que

[...] toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia [...] (Nogueira, 2007, p. 292).

Entretanto, quando a controvérsia sobre as cotas raciais parecia estabilizar-se, o pleito presidencial de 2018 veio desalojar esse encaminhamento.

Discursos de candidatos liberais e conservadores revitalizaram a ideia de ascensão socioeconômica como proposta de resolução para a desigualdade racial no Brasil, demonstrando que a ideia de democracia racial, mesmo contestada desde a metade do séc. XX, ainda irradia efeitos na atualidade.



As assimetrias nos editais de concursos públicos de FURG e UFPel

A pesquisa ainda está em andamento, portanto, as etapas investigativas não estão finalizadas; porém, alguns dados já foram coletados permitindo uma análise preliminar do campo. A compilação dos editais revelou significativos contrastes na quantidade de concursos lançados por FURG e UFPel durante o período pesquisado: 10/06/2014 a 31/12/2018.

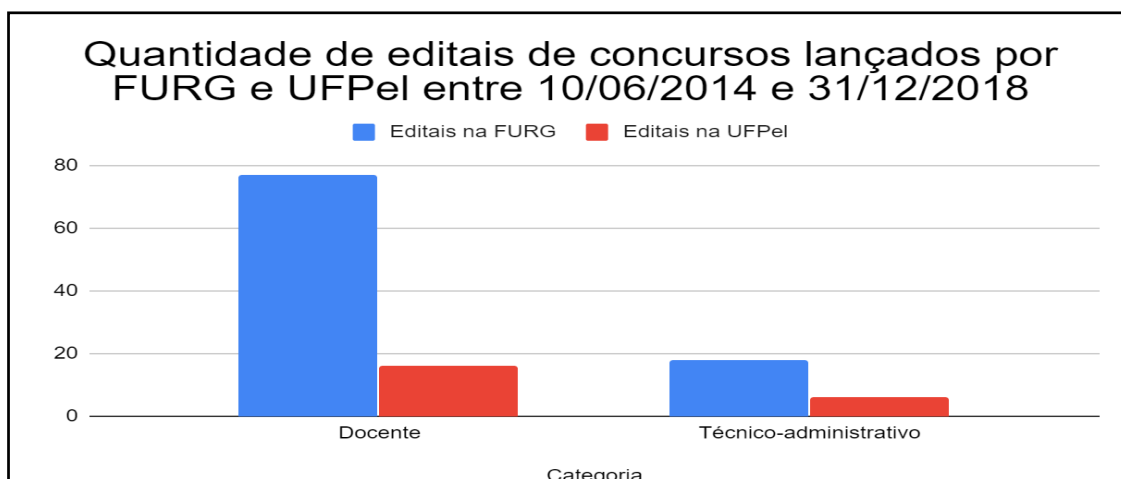


Gráfico 1. Análise preliminar dos editais

Observando apenas a discrepância entre a quantidade de editais lançados, já há indícios de que as instituições pesquisadas esboçam comportamentos diferentes frente à aplicação da mesma lei. Em relação aos concursos de docentes, durante o período analisado, a FURG lançou 77 (setenta e sete) editais, enquanto na UFPel foram 16 (dezesesseis). A mesma lógica repetiu-se nos concursos para TAE, com registro de 18 (dezoito) editais na universidade rio-grandina e 06 (seis) na instituição pelotense. Essa assincronia fica mais evidente quando se identifica que no período pesquisado essas duas universidades empregaram metodologias distintas para calcular as cotas raciais nos editais de concursos por elas promovidos, o que repercutiu decisivamente na execução da política.

Período pesquisado: 10/06/2014 a 31/12/2018				
Instituição	Vagas ofertadas - DOCENTES	Vagas reservadas para candidatos negros - DOCENTES	Vagas ofertadas - TAE	Vagas reservadas para candidatos negros - TAE
FURG	176	0	109	06
UFPel	242	45	44	07

Tabela 2 - Tabulamento das vagas ofertadas nos editais de FURG e UFPel



Os dados acima registrados, em análise conjunta com as regras dispostas nos textos dos editais, identificam que ao longo da vigência da Lei n.º 12.990/2014, a UFPel saiu de uma interpretação restritiva, focalizada no cargo específico, e passou efetivar a reserva das cotas raciais frente ao número total vagas ofertadas no edital, sem fazer distinção quanto às nomenclaturas e área dos cargos. Por sua vez, a FURG, durante todo o período examinado, aplicou a Lei n.º 12.990/2014 apenas em relação ao número isolado dos cargos, sem considerar o total de vagas disponibilizadas no edital, o que implicou menor ou nenhuma efetivação da política.

A resposta para essa assincronia de comportamentos institucionais diante da mesma legislação aparentemente reside no modelo burocrático de gestão da coisa pública adotado no Brasil. A partir de uma perspectiva burocrática de exercício de poder pelo Estado de modo arbitral sobre pessoas ou grupos, alicerçada na dominação, autoridade e hierarquia (Weber, 1982), as organizações públicas brasileiras passaram a reproduzir internamente os modelos de codificação e estratificação produzidos no quadro societário nacional. Marins (2017) defende que não podemos compreender a política como algo abstrato que se impõe sobre o agir dos atores, pois apesar da existência de um texto formal, constroem-se diferentes sentidos de assimilação dessas normas e variados modos de controle da política no plano local.

Por sua vez, no plano interno, as instituições são constituídas por pessoas, as quais externalizam em suas condutas as subjetividades construídas na trajetória de socialização. Assim, se a sociedade é racista, como esperar que as instituições não reproduzam esse padrão? Estudos da década de 1990 já denunciavam como o fator cor/raça era instrumentalizado para repercutir estratificações e estigmas de cunho racial no momento da distribuição da justiça criminal pelo Poder Judiciário (Adorno, 1995). Nesse contexto, é necessário reconhecer que os elementos culturais, políticos e ideológicos repercutem no agir dos gestores públicos, o que assume contornos expressivos no que se refere às cotas raciais no serviço público.

Considerações finais

Esses resultados preliminares da pesquisa revelam que a questão de fundo que desta problematização articula o debate sobre as relações raciais no Brasil, em conjunto com a análise dos reflexos da vertente burocrática que orienta a administração pública brasileira. Isso porque a discricionariedade (Meier, Wrinkle & Polinard, 1999) do gestor pú-



blico assenta-se nos distintos processos de socialização, e dentre eles os tensionamentos imersos no fator racial. Portanto, este demarcador acaba por assumir papel decisivo no modo como as instituições executam as políticas afirmativas frente às visões de mundo de seus agentes.

Os dados também evidenciam o fato de que o alinhamento institucional frente às questões raciais produz diferentes leituras na execução da Lei Federal n.º 12.990/2014. Essas distintas interpretações tanto podem caminhar no sentido de efetivar a política, quanto podem conduzir a restrições de políticas públicas criadas justamente com o objetivo de reduzir os efeitos da discriminação racial na sociedade brasileira.

Notas

¹ Aluna de Mestrado em Sociologia na Universidade Federal de Pelotas - Brasil.

² Piovesan (2016) refere que as ações afirmativas podem ser traduzidas como medidas especiais e temporárias que buscam remediar uma discriminação histórica e acelerar “o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis” (p. 40).

³ Para Mattar (2005), a pesquisa exploratória propõe-se a uma maior aproximação entre o pesquisador e o tema ou problema de pesquisa, motivo pelo qual é mais “apropriada para os primeiros estágios da investigação quando a familiaridade, o conhecimento e a compreensão do fenômeno por parte do pesquisador são, geralmente, insuficientes ou inexistentes” (p. 85).

⁴ Informações disponíveis nos respectivos sítios eletrônicos de FURG e UFPel. Recuperado em 05 junho de 2019 em <https://www.furg.br/> e <http://portal.ufpel.edu.br/>.

⁵ Embora a população negra seja maioria no Brasil (50,74%), em razão da maior presença de imigração europeia após a fim da escravidão africana, na região geográfica em que estão localizadas as universidades pesquisadas a representatividade populacional do grupo racial dos negros é distinta: 16,14% no RS e 20,58 % na região Sul do país, composta, além do RS, pelos estados de Paraná (PR) e Santa Catarina (SC), conforme dados do último censo demográfico nacional realizado no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE). Recuperado em 13 setembro de 2019 em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/3175#resultado>.

⁶ Sobre as distintas nuances do Movimento Negro Brasileiro ver Bairros, L. (1996). Orfeu e poder: uma perspectiva afroamericana sobre a política racial no Brasil. *Afro-Ásia*, n.17. Salvador, Brasil: Centro de Estudos Afro-Orientais da UFBA, pp. 173-186 e Hofbauer, A. (2006). Cap. 5 Candomblé versus movimento negro? *In: Uma história de branqueamento ou o negro em questão*. São Paulo, Brasil: Editora UNESP.



Referências Bibliográficas

Adorno, S. (1995). "Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo". In: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Brasil: Cebrap, 43: 45-63, novembro.

Back, F. M. A. (2019). Modelo de difusão de políticas públicas: federalismo brasileiro e as políticas públicas locais. In: GT 12 - Políticas Públicas, *19º Congresso Brasileiro de Sociologia*. Florianópolis, Brasil.

Bairros, L. (1996). Orfeu e poder: uma perspectiva afroamericana sobre a política racial no Brasil. *Afro-Ásia*, n.17. Salvador, Brasil: Centro de Estudos Afro-Orientais da UFBA, pp. 173-186.

Brasil. (1968). Lei n.º 5.465, 03 de julho de 1968. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola (Revogado pela Lei nº 7.423, de 1985). *Presidência da República*. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5465.htm

_____. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro. Constituição. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. (1990) Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Presidência da República*. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm

_____. (2003). Lei n.º 10.639, de 09 de janeiro. Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. *Presidência da República*. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm

_____. (2010). Lei n.º 12.288, de 20 de julho. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. *Presidência da República*. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm

_____. (2012). Lei n.º 12.711, de 29 de agosto. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Presidência da República*. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

_____. (2014). Lei n.º 12.990, 09 de junho. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e em-



pregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. *Presidência da República*. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm

Supremo Tribunal Federal [STF] (2012). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186. Julgado em 26 abril: Acórdão eletrônico de 17 de outubro de 2014. *Diário de Justiça Eletrônico*. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em <http://reidir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>

_____. (2017). Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41. *Diário de Justiça Eletrônico*. Divulgado em 16 de agosto. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=41&classe=ADC&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

Corrêa, D. S. & Castro, R. (2014). A virada pragmática na sociologia francesa pós-bourdieusiana. In: *Encontro anual da ANPOCS*, 38. Caxambu, Brasil: 2014. Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs, 2014.

Hofbauer, A. (2006). Cap. 5 Candomblé versus movimento negro? In: Uma história de branqueamento ou o negro em questão. São Paulo, Brasil: Editora UNESP.

Gomes, M. S. (2008). A construção da democracia racial brasileira: o nordeste de Gilberto Freyre e o Rio Grande do sul de Dante Laytano. In: *Anais do IX Encontro Estadual de História da ANPUH/RS*, Porto Alegre, Brasil.

Gomes, M. B. N. & Spolle, M. V. (2018). Cotas e controvérsias: as assimetrias de uma discussão racial. In: *Anais do XX Encontro da Pós-graduação da Universidade Federal de Pelotas (UFPEl)*, Pelotas, Brasil.

_____. (2019). Um mapa comparativo sobre a execução da lei federal n.º 12.990/2014 nos editais de FURG e UFPEl. In: *Anais do XX Encontro da Pós-graduação da Universidade Federal de Pelotas (UFPEl)*, Pelotas, Brasil.

Gonçalves e Silva, P. B. (2007) Aprender, ensinar e relações étnico-raciais no Brasil. *Educação*, Porto Alegre, Brasil, n. 3 (63), p. 489-506, set./dez.

Guimarães, A. S. A. (2003). Acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*, n.118, p. 247-268. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742003000100010>

Latour, B. (2001). *A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. Bauru, Brasil: EDUSC, p. 370.

Marins, M. T. A. (2017). *Bolsa Família – questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro, Brasil: UFRJ, p. 85.



Meier, K. J., Wrinkle, R. D. & Polinard, J. L. (1999) Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. *The Journal of Politics*, vol. 61, No. 4, nov., p. 1025-1039.

Mello, A. S., Veiga, C. L. & Silva, G. L. G. (2016). Cartografia de controvérsias como procedimento metodológico: mapeando processos culturais em uma associação de Artesãos de Maria da Fé/MG. In: *Educação, Cultura e Comunicação (ECCOM)*, v. 07, p. 93-110. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em <https://bit.ly/3oXzqY4>

Pinheiro, A. A. & Folmann, J. I. (2011). Negros e Brancos no Brasil: três pontos de reflexão. *Revista eletrônica do grupo de pesquisa Identidade! Da Escola superior de Teologia (Faculdades EST)*. v. 16, n. 2, 2011.

Pinto, C. C. & Domenico, S. M. R. (2014). Teoria Ator-Rede em Estudos Organizacionais: Encontrando Caminhos via Cartografia de Controvérsias. In: *ENEO Encontro de Estudos Organizacionais (ANPAD)*. Gramado, Brasil. Online. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnEO147.pdf.

Piovesan, Flávia (2006). Ações Afirmativas e Direitos Humanos. *Revista USP*, São Paulo, Brasil, n. ° 69, março/maio.

Santos, C. P. (2007). A Questão Racial Analisada por Florestan Fernandes. *Reflexões e Rupturas*. 29 dez. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em <http://reflexoes-rupturas.blogspot.com/2007/12/questo-racial-analisada-por-florestan.html>

Santos, J. T. [Org.] (2012). *Cotas Nas Universidades: Análises Dos Processos De Decisão*. Salvador: CEAO, 2012. Online. Recuperado a 15 de setembro de 2019 em http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/ceao_livro_2012_JTSantos.pdf

Santos, R. & Silva, R. M. N. B. (2017). Racismo científico no Brasil pós-escravidão. *Revista Contemporânea de Educação*, 12(25). doi: <https://doi.org/10.20500/rce.v12i25.11956>.

Silva, P. V., Trigo, R. A. E. & Marçal, J. A. (2015). *Movimentos negros e direitos humanos*. In: Congresso Regional de Pesquisadores/as Negros/as da Região Sul, I, Pelotas, 2013. Anais do 1º COPENE SUL: lei 10.639/03: dez anos rompendo fronteiras territoriais, identitárias, culturais, sociais, acadêmicas e políticas no âmbito das relações étnico-raciais na Região Sul. (Org.) Georgina Helena Lima Nunes, Arilson dos Santos Gomes e Jean Tiago Baptista. Pelotas, Brasil: Ed. UFPel.

Weber, M. (1982). *Ensaio de Sociologia*. 5ª Edição. Trad. Waltensir Dutra. Rev. Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro, Brasil: LTC Editora.



Vivienda gratuita, un regalo insostenible.

Diana Carolina Mendoza Hernández

Resumen

Las políticas de vivienda social en Colombia han tenido cambios en su concepción hasta llegar al actual modelo de subsidio a la demanda en la construcción y financiación por parte de los privados. En este contexto surge la Política de vivienda integral y uno de sus programas más controversiales es el Programa de Vivienda Gratuita (PVG). La monografía cuestiona sobre el cumplimiento del programa habitacional *100.000 viviendas gratuitas* como planificación de megaproyectos urbanos en un contexto de incertidumbre. Para ello se hace una lectura del PVG y del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos del 2010 al 2014 y del 2014 al 2018, con ello se realiza la formulación de cinco supuestos que debe cumplir el programa: la vivienda como locomotora del progreso, la gratuidad como oportunidad para la población vulnerable, reducción de la pobreza multidimensional, 100.000 viviendas en dos años a nivel país y vivienda gratuita para el posconflicto. El análisis de cada supuesto arroja unas porosidades o fisuras no previstas en la planificación cuestionando la racionalidad de esta en la contingencia. La monografía concluye con una reflexión sobre la sostenibilidad del programa y puntos de vistas alternativos para su culminación.

Palabras clave

Incertidumbre; Planificación urbana; Programa de Vivienda Gratuita; Subsidio a la demanda.

Introducción

“(...) una paradoja que se convierte en una barrera estructural para el acceso al sistema de vivienda social: las familias deben demostrar ser muy pobres para acceder al subsidio y simultáneamente deben demostrar tener recursos y solvencia suficientes para cumplir con los compromisos con el sector financiero”

Parias 2014

Las políticas de vivienda social en las ciudades han pensado que la mejor estrategia de planificación es unir el objetivo de facilitar el acceso a vivienda a los más pobres reduciendo el déficit tanto cualitativo como cuantitativo y el objetivo de potenciar el sector de la construcción como crecimiento económico nacional, sin embargo, esta receta no siempre provee los mejores resultados (Parias 2014).



En los programas pioneros en América Latina, se encuentran Chile, Brasil y México. Ejemplos llamados exitosos, de los cuales bebe el gobierno colombiano de Juan Manuel Santos para su política de las 100.000 viviendas gratuitas siguiendo directrices de macroproyectos urbanos de la era neoliberal (Carreño 2016). No obstante, la réplica de estos programas no garantiza un cumplimiento real de sus metas, más aún cuando la racionalidad en la planificación es cuestionada y la incertidumbre alcanza todos los rincones, incluso los de las políticas públicas (Crisosto y Salinas 2017).

El presente trabajo se inscribe en el eje del neoliberalismo en crisis como aquel periodo en el cual las políticas neoliberales comienzan a implementar planes de manera adaptativa consecuente con los cambios del movimiento urbano, dejando de lado los objetivos a largo plazo y efectuando estrategias para la contingencia (Greene 2005).

Para Bauman (2010) la contingencia y la incertidumbre son condiciones de liquidez de las grandes estructuras, el desvanecimiento de las visiones teleológicas y predecibles.

La búsqueda de la seguridad, de la certeza, de una planificación que nos lleve a visualizar un futuro estable, no son las características de esta época, por lo tanto, el riesgo prevalece como una suerte de cambio constante y ciego que genera miedo y desconfianza.

En consecuencia, los riesgos pueden tomarse como oportunidades de mercado en esta crisis neoliberal con el fin de brindar soluciones inmediatas a las preocupaciones colectivas (Beck 1998).

En este orden de ideas, la pregunta que orienta la monografía es: ¿de qué manera el programa habitacional colombiano *100.000 viviendas gratuitas* con la planificación de megaproyectos urbanos puede garantizar su cumplimiento en un contexto de incertidumbre?

Consecuente con el anterior interrogante se plantea la hipótesis de que el programa habitacional 100.000 viviendas gratuitas con la intención de incluir a la población más vulnerable y sin posibilidades de económicas de acceder a vivienda por medio de un crédito, desemboca en ser un proyecto a corto plazo que no tiene estrategias que garanticen la sostenibilidad en el tiempo por parte de las familias, por lo tanto, es un regalo que no se puede mantener.



Para el desarrollo de la problemática se evaluará el Programa de Vivienda Gratuita, de ahora en adelante en el documento como PVG, a la luz de cinco supuestos planteados en su planificación y su análisis correspondiente a las porosidades no previstas en el contexto de incertidumbre.

#	Supuestos	Incertidumbres
1	La vivienda como locomotora del progreso	Planificación improvisada
2	La gratuidad como oportunidad para la población vulnerable	Viviendas insostenibles
3	Reducción de la pobreza multidimensional	La prevalencia del déficit cuantitativo
4	100.000 viviendas en dos años a nivel país	El tiempo es dinero
5	Vivienda gratuita para el posconflicto	De la inclusión a la segregación

Tabla 1. Síntesis de supuestos e incertidumbres del PVG

Fuente: A partir de PND 2010 – 2014 y MVCT 2014.

La monografía se divide en cuatro apartados. El primero explica el contexto de la planificación en la que se mueve la política Colombia para la vivienda social y el paradigma de la planificación urbana al cual pertenece. El segundo apartado describe los lineamientos del PVG y presenta los supuestos de su planificación. Tercero, se realiza el análisis de los supuestos de la política con las situaciones de incertidumbre que surgen como porosidades no presentes en la planificación. Cuarto, se extraen conclusiones que responden la pregunta y justifican la hipótesis en el caso concreto.

La planificación neoliberal en tiempos de incertidumbre

La concepción de vivienda social en Colombia ha sufrido grandes cambios en la política macroeconómica a lo largo del siglo XX, desembocando inevitablemente en las redes de una incertidumbre del neoliberalismo como se expresa en la Tabla 2.



Concepción	Periodo	Características
Higienista	1918 - 1942	Problemas de salubridad y habitabilidad de la población, principalmente de la zona rural.
Institucional	1942 - 1965	Consolidación de la intervención estatal en planes de desarrollo nacional.
Transición	1965 - 1972	Reforzamiento de la acción estatal e institución, la vivienda como desarrollo.
Corporaciones de Ahorro y Vivienda	1971 - 1990	Reforma urbana que fortalece el capital financiero y privado, producción de vivienda tipo capitalista con subsidio a la oferta.
Mercado y los subsidios a la demanda	1990 - 2012	Directrices neoliberales del consenso de Washington y la globalización: el Estado como facilitador. (Subsidio a la demanda)

Tabla 2. Concepción y periodos de la política de vivienda social en Colombia

Fuente: A partir de MVCT 2014.

Entre los años 70 y 90 ocurre el cambio de modelo del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, las entidades públicas encargadas de la construcción y financiación de los proyectos de vivienda social son liquidadas y se da paso a la producción privada reproduciendo los lineamientos de la economía neoclásica, reforzando los ideales neoliberales y el debilitamiento estatal en la toma de decisiones (Parias 2014). El cambio de modelo evidencia como la visión de la planificación positivista, a largo plazo, se desvanece y deconstruye en nuevas maneras que responden a fines estratégicos con intervenciones a medianos y cortos plazos siguiendo una orientación más incremental (Rodríguez 2011).

Política de gratuidad

En el 2012, durante el primer periodo presidencial de Santos y en el inicio de los diálogos de paz entre el gobierno y las Farc, se crea el modelo de subsidio familiar de vivienda (SFV) con la ley 1537 de 2012 que corresponde a la política de vivienda integral, la cual tienen como condiciones estar articulada por un lado, con objetivos de reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el suministro de servicios básicos, y por otro, con subsidio equitativo a la oferta y la demanda (MVCT 2014). De esta política nace el PVG con prioridad a la población desplazada víctimas del conflicto armado, por lo tanto, muchos fondos para el programa son de “la bolsa de desplazados y víctimas de atentados terroristas”.



Supuestos del Programa de Vivienda Gratuita (PVG)

En este apartado se describen los cinco supuestos que plantea el PVG. De acuerdo con Crisosto y Salinas (2017) los supuestos de un programa urbano son las garantías que este se propone desde una planificación a priori para su realización.

La vivienda como locomotora del progreso

Este supuesto nace previo al PVG y por ende lo direcciona. El Plan Nacional de Desarrollo con el eslogan “Prosperidad para todos” le apuesta a “más empleo, menor pobreza y mayor seguridad” (PND 2010 – 2014, 565). El presidente Juan Manuel Santos propone cinco locomotoras del progreso o del crecimiento económico. Las locomotoras son sectores que avanzan rápidamente para el cumplimiento de la prosperidad para todos. Estas son:

- “Sector agropecuario (desarrollo rural)
- Sector vivienda y ciudades amables (desarrollo urbano)
- Sector transporte (desarrollo regional)
- Sector minero-energético (desarrollo regional y nacional)
- Sector innovación (competitividad en mercados internacionales)” (PND 2010 – 2014, 565).

Específicamente en la locomotora de la vivienda, encontramos que el gobierno pretende aumentar el empleo por medio del aumento de la construcción de vivienda en zonas urbanas, proclamando la vivienda como dinamizador de la economía nacional por medio de Macroproyectos de Vivienda de Interés Social (MISN) (Álvarez 2014), los cuales surgieron en el gobierno de Uribe (2006 - 2010) y ahora Santos le da continuidad. Los macroproyectos tienen dos modalidades, por un lado la renovación urbana de áreas centrales de la ciudad y por otro, la utilización del suelo del área de expansión, que son la mayoría (Parias 2014).

De ahí que se presente la ambiciosa propuesta de reducir el déficit habitacional por medio de la construcción de 1.000.000 viviendas en el primer cuatrienio, de las cuales 650.000 están destinadas para proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS), 250.000 para ayuda con subsidio y 100.000 dentro de los proyectos de Vivienda Interés Prioritario (VIP), de las que harán parte las viviendas gratuitas en 2012. Es de aclarar que el PVG nace en el 2012, por lo tanto no está incluido en el PND 2010 – 2014, se propone en mitad del mandato cuando comienzan los diálogos de paz, lo que para muchos es



considerado como un movimiento estratégico para la reelección presidencial con un tinte de populismo (Parias 2014).

Para la realización de los proyectos de vivienda, establece tres retos:

(i) Aumentar la disponibilidad del suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, (ii) mejorar la disponibilidad y acceso a mecanismos de financiación, y (iii) fortalecer la articulación entre el subsidio de vivienda familiar, el crédito y la oferta de vivienda (PND 2010 - 2014).

En este sentido la construcción de vivienda se integra al concepto de ciudades amables en la reducción de asentamientos precarios, acceso a servicios básicos y mejora en la movilidad urbana.

La gratuidad como oportunidad para la población vulnerable

Como señalan Davidson y Payne (2004) los estudios de factibilidad evalúan previamente la viabilidad del proyecto a fin de no malgastar recursos y tiempos. En los estudios de factibilidad que se realizaron para el PVG se encuentran dos informes:

Primero, una evaluación crítica realizada por el BID (2011) sobre los ingresos de las familias de menores estratos socioeconómicos y el precio a pagar para acceder a una vivienda social, teniendo en cuenta las variables del ahorro programado y el crédito bancario. Los resultados del estudio fueron que los grupos analizados se encuentran por debajo de la asequibilidad mínima para tener casa propia en los programas de vivienda social existentes. Por consiguiente, no podrían tener los requisitos del ahorro y el crédito, ya que en caso de postularse con bajas posibilidades de pago se arriesgan a un crecimiento exponencial de su condición de pobreza.

Segundo, realizado desde la academia por Gaviria y Tovar (2011), economistas de la Universidad de los Andes en un informe para el II foro de vivienda de Asobancaria¹. En el estudio analizan la informalidad y capacidad de ahorro de los colombianos, además de la intención del gobierno de dar prioridad a población desplazada y víctima de desastres naturales, lo que representa un segmento de población vulnerable y con escasos ingresos. El informe concluye que los recursos económicos de dicha población son insuficientes para realizar un cierre financiero y por ende acceder a una vivienda de interés social.



Teniendo clara la conclusión de estos estudios, el gobierno engendra el Programa de Vivienda Gratuita para aquellas familias que no pueden inscribirse en la fórmula ABC (ahorro, bono y crédito) y de paso cumplir con el objetivo de reducción de la pobreza.

1. Reducción de la pobreza multidimensional

En la década de los 80 el país desarrolla las primeras estrategias para la medición de la pobreza con índices como las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) y la línea de pobreza (Maldonado 2010). De esta manera, los programas de vivienda no solo tuvieron en cuenta el déficit cuantitativo, sino cualitativo. Para el PVG en el 2012 se consideró el IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) que incluye variables sociales y no solo de la medición del ingreso económico. En términos generales consiste en el acceso adecuado de vivienda y servicios públicos, tales como: “i) acceso a fuentes de agua mejorada; ii) eliminación de excretas; iii) pisos inadecuados; iv) paredes inadecuadas; y v) hacinamiento crítico” (MVCT 2014).

2. 100.000 viviendas en dos años a nivel país

La constitución de 1991 trajo consigo la descentralización de las funciones del Estado e igualmente la ley 388 de 1997 de desarrollo territorial confiere a las administraciones subnacionales responsabilidades de gestión e intervención de acuerdo a sus Plan de Ordenamiento Territorial (POT) siempre y cuando cumplan las condiciones mínimas nacionales de suelo destinado para los macroproyectos de vivienda social (Parias 2014).

A nivel municipal los proyectos del PVG se incluyen en los planes parciales, los cuales zonifican partes de la ciudad para su crecimiento (Maldonado, et al. 2006), en los cuales la mayor parte del terrenos fueron donados por los municipios, otros comprados a bajo costo, siendo los departamentos² con mayor ejecución Atlántico, Valle del Cauca, Cundinamarca, Antioquia y Bolívar.

Debido al incumplimiento del total de viviendas en los dos años propuestos, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” del segundo gobierno de Santos implementa la segunda fase del PVG con vigencia hasta el 2019 (PND 2014 - 2018).

3. Vivienda gratuita para el posconflicto

Cuando se presentan los cambios de la política de vivienda social del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, simultáneamente está aconteciendo en el territorio colombiano la mayor ola de desplazamiento forzoso por el conflicto interno, teniendo las cifras



más altas entre 1998 y 2002. De acuerdo con datos estadísticos del Centro de Memoria Histórica (2012) entre 1985 y 2012 en Colombia se registran 5. 712.506 víctimas del desplazamiento forzoso.

La población desplazada tiene una condición de desarraigo, y la vivienda puede representar un proceso de re-territorialización siendo protección, seguridad para proyección a futuro y unión familiar, la vivienda es “un punto fijo en el espacio, del cual partir (cada día o bien a intervalos más largos) y al cual volver siempre siendo parte central de la vida cotidiana de los individuos en la sociedad” (Uribe 2012, 62).

Igualmente los excombatientes y desmovilizados del proceso de paz entre el 2012 y el 2016 en el gobierno de Santos tienen condiciones de reintegración y no repetición, por tanto la casa gratuita funciona como el primer paso para un proyecto de vida urbano y en paz. El PVG tiene los siguientes puntos objetivos para los agentes del conflicto: Primero, que la población víctima y victimario pueda tener acceso a oportunidades laborales y no quede atrapada en la trampa de la pobreza, evitando la segregación. Segundo, la integración entre los actores del conflicto y la sociedad civil, evitando la formación de guetos y futuros estigmas que puedan potenciar la segregación. Tercero, evitar que los desmovilizados vuelvan al camino delictivo, este punto depende de los dos anteriores, si ellos tienen trabajo y no se sienten discriminados, pueden reintegrarse favorablemente (MVCT 2014).

La incertidumbre como límite de la planificación

Teniendo un panorama general de los supuestos del PVG, a continuación realiza una evaluación de los cinco supuestos a fin de visibilizar los efectos no previstos que impiden el cumplimiento total del proyecto, enmarcados en un contexto de incertidumbre. Las siguientes incertidumbres describen las porosidades presentes durante y después de la implementación.

1. Planificación improvisada

Rodríguez (2011) afirma que la planificación incrementalista ha sido criticada por ser casi una negación de la planificación al no garantizar un futuro conveniente, en este sentido la aparición del PVG durante el gobierno en curso sin estar considerado en el Plan de desarrollo evidencia que la locomotora de la vivienda se utilizó para dar mayor maniobra de acción a la especulación inmobiliaria y menos al Estado por medio de los macroproyectos de vivienda.



2. Viviendas insostenibles

A pesar de que el PVG prioriza a personas de escasos recursos económicos, mantener la vivienda después de ser entregada requiere de otros esfuerzos. En este panorama la población beneficiada no se encuentra en la capacidad de asumir los costos de mantener la vivienda asumiendo el pago de servicios, impuestos entre otros (Carreño 2016). Debido por un lado, a la prevalencia del trabajo informal y la poca estabilidad económica, y por otro, la falta de estrategias vinculadas al programa para la articulación a las actividades productivas y laborales. Lo que lleva a una denigración de las condiciones económicas y sociales de los barrios en un estigma de que lo gratuito corresponde a personas pobres sin oportunidades y posibles reinserciones en actos delictivos.

3. La prevalencia del déficit cuantitativo

Los macroproyectos de vivienda social desarrollados principalmente en las periferias y áreas de expansión urbana a fin de crear proyectos con alta rentabilidad se beneficia a constructores y promotores inmobiliarios, ya que estos eligen bajos precios del suelo, disminuyen el tamaño de las viviendas y forman marchas urbanas desconectadas de los servicios y beneficios ciudadanos. En palabras de Katzman (2001), el aislamiento social de los pobres genera rupturas con las oportunidades que brinda la ciudad para la generación de capital individual y colectivo debido a la falta de acceso al mercado laboral, educativo y de servicios de la urbe, llevando en últimas a la reproducción de líneas de pobreza y exclusión.

Si bien la construcción a gran escala ha demostrado ser eficiente en la optimización y redensificación del suelo, las experiencias en otros países de Latinoamérica como Chile, Brasil, y México señalan que existen altas probabilidades en la formación de guetos y cinturones de violencia, por lo tanto la intención de disminuir la pobreza multidimensional se enfrenta con intereses que muestran índices numéricos de la cantidad de familias beneficiadas y no de las condiciones de habitabilidad (Parias 2014).

Así mismo, retomando las características de la población beneficiada, es importante anotar que muchas familias llegan a la ciudad de otras ciudades menores o de la zona rural aumentando en déficit habitacional cuantitativo que en un inicio se espera reducir (Ramírez 2018).



4. El tiempo es dinero

Para el capital la reducción de costes y tiempo permite un aceleramiento de su acumulación, según Harvey (2014) estas reducciones facilitan la descentralización de funciones y actividades en el espacio motivando la competitividad entre regiones. Las normas urbanísticas generan aumento en los precios del suelo, un recurso escaso que se valoriza con la expansión urbana (Maldonado 2010). Debido al poco tiempo de ejecución del PVG las licitaciones fueron ganadas por privados que podían tener los proyectos en un tiempo más rápido que la empresa pública:

Normalmente un alcalde se demora 3 o 4 años en un proyecto de vivienda social, porque tiene que hacer el proyecto, la planeación, la gestión, varios procesos y eso no se da tan rápido, entonces cuando ya puede hacer todo se le acabó el periodo, pero las empresas privadas hacen todo en menos de dos años, entonces el gobierno les compara a ellas y no al municipio (Entrevista a Ramírez 2018).

El balance de los dos años de ejecución del PVG, en el cual se tenía la meta de 100.000 viviendas gratis, evidencia la falta de cumplimiento con cifras de 11.701 habitadas y 22.868 escrituradas a nivel nacional (Parias 2014).

5. De la inclusión a la segregación

De acuerdo con la experiencia nacional de desmovilización de las AUC³ (Autodefensas Unidas de Colombia), se tiene que para lograr un buen proceso de convivencia y reinserción a la sociedad civil, los agentes del conflicto deben compartir la misma localización (MVCT 2014). Sin embargo, sin estrategias rigurosas de convivencia e inserción a la ciudad se corre el riesgo de formar guetos. Katzman (2001) afirma que los guetos conllevan a la falta de integración de una clase baja con las demás disminuyendo las posibilidades de hacer redes para tener cambios en el modelo de rol y lograr mecanismos de generación de ingresos de manera sostenible. Por ello, aunque el PVG cuenta con que el 80% de los beneficiados son agentes del conflicto como una estrategia de inclusión, al reasentarlos juntos en la periferia puede reproducir la segregación socioespacial y el estigma (MVCT 2014).

Se puede considerar que el PVG ha tenido un enfoque más mercantil que social, buscando el lucro y resultados inmediatos por medio de la promoción económica sin tener en cuenta las necesidades reales de la población (Maldonado 2010).



Consideraciones finales

Aunque el PVG no tiene una mala formulación y cuenta con estudios de factibilidad que lo soportan, no se cumplió con los supuestos de la planificación, lo que indica que un proyecto sin alternativas ante la contingencia, tiene altas posibilidades de que no se cumpla a cabalidad. Las siguientes consideraciones se dividen en dos puntos: primero discute la hipótesis y las características del PVG como proyectos insostenibles y segundo reflexiona sobre la incertidumbre y las estrategias del capital.

Aunque la hipótesis se queda corta para la problemática analizada, se cumple en su dictamen de que el PVG es insostenible, la vivienda social, así sea gratuita, se convierte en una opción para aquellos privilegiados de contar con un ahorro y un trabajo estable que pueda no solo pagarla sino mantenerla en el tiempo. Cabe resaltar que los dos planes nacionales de desarrollo del gobierno de Santos (2010 – 2014 y 2014 - 2018) no se hizo un cambio estructural del modelo de subsidio a la demanda, más bien lo que se hizo fue un cambio en los instrumentos empleados para facilitar el acceso de la demanda. Por lo tanto se dio continuidad que engloba un enfoque más económico que social.

La planificación del PVG debe estar articulado a otros programas que respondan a sus supuestos como integración urbana, inserción laboral para la población beneficiada, evaluación y seguimiento de los indicadores y percepciones de sus habitantes. Maldonado (2010) en su análisis propone mecanismos de acceso a la vivienda que incluso estaban presentes en concepciones anteriores al siglo XXI, como por ejemplo subsidio a la vivienda usada, fortalecimiento y subsidio a los procesos de autogestión, microcréditos u otras formas de crédito más acorde con la población, entre otros.

Un punto importante es que el costo de la gratuidad no se queda solo en la ejecución de las viviendas, sino en todos los servicios que las rodean para que puedan funcionar, lo cual pasa a responsabilidad de los nuevos propietarios, sin embargo, frente a la incapacidad de pago y falta de subsidio total de su mantenimiento surge la pregunta de si ¿puede la gratuidad y el asistencialismo llegar a desmotivar las actividades de generación de ingresos en las familias y reproducir la pobreza que se busca evitar?

En el segundo punto se reflexiona sobre el papel de la incertidumbre en la planificación. Si la planificación racional y positivista está obsoleta y existe la urgencia de nuevas formas de planificación, se puede creer que la planificación incremental ofrecer las respuestas a medida que se presentan las necesidades, no obstante, actuar en pequeños



pasos parece una opción estratégica y un poco improvisada de proceder y más cuando en palabras de Rodríguez es “un planteamiento conservador como forma de extender el modelo de la economía de mercado al desarrollo urbano” (Rodríguez 2011, 241).

Frente a los riesgos de la incertidumbre en la planificación, Beck (1998) afirma que los riesgos se convierten en oportunidades para el mercado, por tanto, la fijación de programas que pesar de que discutivamente defiendan un fin social tienen un impacto en la reactivación económica del país. La excusa de unir acceso a vivienda con los beneficios de crecimiento económico que puede brindar el sector de la construcción, es un truco común de varios gobiernos para legitimar su plan de desarrollo. De esta manera se demuestra como el capitalismo sobrevive a las crisis (Harvey 2005), transformándose y aprovechando esquemas de desarrollo social para crear beneficios desiguales.

Notas

- ¹ Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.
- ² Unidades administrativas que en este caso son las seis que contienen las ciudades principales del país.
- ³ Grupos paramilitares contrainsurgentes de extrema derecha que tenían la misión de exterminar las guerrillas colombianas.

Referencias

- Álvarez, Luisa; Samuel David Freyle Perpiñan y María Catalina Saucedo. 2014. *Análisis de la ejecución del programa Locomotora de Vivienda entre los años 2010-2013 propuesto por el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos*. Medellín: EAFIT.
- Bauman, Zygmunt. 2010. *Modernidad líquida*. Fondo de cultura económica.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Editorial Paidós.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011. *Programa de Vivienda de Interés Social en Colombia: una evaluación*. BID
- Carreño, Camilo Andrés. 2016. *Evaluación de la política pública de vivienda gratuita: ¿hacia una disminución del déficit?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). 2012. Estadísticas del conflicto armado en Colombia. Bogotá. Consultado el 6 de octubre de 2018. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>



- Crisosto, Rafael & Salinas, Francisco. 2017. "Una red de incertidumbre en la planificación de megaproyectos urbanos: el caso de la ciudad satélite de Alerce, Chile". *Revista EURE* vol 43 no 128 pp. 229-249
- Chiarella R. 2010. "Planificación del Desarrollo Territorial: Algunas precisiones". *Revista, Espacio y Desarrollo* N°22, pp. 77-102.
- Davidson, Forbes y Payne, Geoffrey. 2004. *Manual de Proyectos Urbanísticos. Guía para la preparación de nuevos y mejores proyectos urbanísticos destinados a los grupos más desfavorecidos*. Housing development & management, HDM, Lund University.
- Gaviria, Alejandro. & Tovar, Jorge. 2011. "Capítulo 2. El Potencial de Política de Vivienda en Colombia". En: *Ensayos sobre política de vivienda*. III Foro de Vivienda Asobancaria. Bogotá: Legis.
- González Medina, Moneyba. 2012. La planificación estratégica de "nueva generación": ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? Artículo, *Politécnico di Milano. Geopolítica(s)*, vol. 3, núm 2, Pag. 271-291.
- Greene, Ricardo. 2005. "Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno". *Revista EURE* (Vol. XXXI, N° 94), pp. 77-95, Santiago de Chile.
- Harvey, David. 2014. "Cap.: Contradicción 11: Desarrollos geográficos desiguales y Producción del espacio". En: *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN.
- Harvey, David. 2005. *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. (Traducido por Ruth Felder). Buenos Aires: CLACSO.
- Katzman, Rubén. 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista Cepal*, 75, Pg. 171-190.
- MVCT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) 2014. *Colombia: Cien años de políticas habitacionales. Colombia: 100 Years of Housing Policies*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial.
- Maldonado María Mercedes, et al. 2006. Instrumentos de planificación y gestión en Planes Parciales, Gestión Asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano, Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado, María Mercedes. 2010. "¿Cómo garantizar el derecho a la vivienda? Acceso y disfrute de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento". En: *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Coordinador César Rodríguez Garabito. Bogotá: Colección Estudios CIJUS - Universidad de los Andes.



PND (Plan Nacional de Desarrollo). 2011. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Coordinador: Carmen Elisa Villamizar Camargo. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.

PND (Plan Nacional de Desarrollo). 2014. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Director general: Simón Gaviria Muñoz. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.

Ramírez, Marino. 2018. Entrevista telefónica sobre vivienda social gratuita en Cali. Mayo 3 de 2018.

Rodríguez, Juan Carlos. 2011. "Planificación urbana en perspectiva: una mirada a nuestra formación en teoría de la planificación urbana". *Quivera*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre, pp. 232-258. Universidad Autónoma del Estado de México

Uribe, Hernando. 2012. *Cali, ciudad de Miedos. Control social y espacio*. Universidad Autónoma. Grupo de Investigación en Conflicto y Organizaciones. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.



Las instituciones de fuerza pública y su aporte a la integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá, bajo el marco de políticas públicas como el MIB.

Edwar Moreno Velásquez

Resumen

En la ciudad de Bogotá los procesos de urbanización, han generado diversas situaciones de exclusión social, los sectores populares o barrios marginales han sufrido gran impacto en cuanto dicho fenómeno, el cual genera procesos de gentrificación y desigualdad social. En respuesta a esto, el gobierno ha implementado diferentes estrategias para mitigar los efectos contraproducentes de los procesos de urbanización. La política pública MIB (mejoramiento integral de barrios) es una estrategia en la cual se pretende incluir y funcionalizar los sectores marginales de la ciudad con diferentes estrategias como la creación de infraestructura de instituciones estatales, el aprovisionamiento de equipamientos y legalización de predios, entre otros.

En esta oportunidad, el presente trabajo se centra, bajo el marco de referencia contextual del MIB, en el accionar de las instituciones de orden público que hacen presencia en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar, con el objetivo de analizar la incidencia de las instituciones de fuerza pública en las dinámicas de integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá D.

Lo anterior se aborda desde una metodología mixta con enfoque cuantitativo- exploratorio, utilizando técnicas de recolección de información tales como la encuesta principalmente; además se tiene en cuenta postulados teóricos que dan razón de conceptos como sector popular, segregación, marginalidad e instituciones de orden público.

Finalmente, se determinan algunas conclusiones que exponen la complejidad de los procesos de integración llevados a cabo por parte de las instituciones de orden público, enfatizando en que las estrategias de integración promovidas por MIB que son adoptadas por las instituciones anteriormente dichas, pueden generar situaciones que difieren de su objetivo mismo.

Palabras clave

Integración; Marginalidad; MIB; Institución; Orden público.



Introducción

En los procesos de urbanización en América latina se logra vislumbrar que a pesar de que en algunos países se marca una evidente urbanización temprana y paulatina, en general se han desarrollado de forma tardía y acelerada en los últimos tiempos, evidenciando un incremento significativo de concentración habitacional urbana en un corto tiempo, “Un examen de las características más salientes de la urbanización en América Latina permite poner énfasis en la rapidez del proceso en las últimas décadas y la tendencia a la concentración que experimente la población de la región.” (Gatica, 1975, P. 4)

Adicional a esto, la urbanización en varios países, por lo general se ha desarrollado de manera desorganizada, pues dentro de algunas aproximaciones y esfuerzos por la generación de marcos generales en cuanto a planes de organización territorial, ha primado de una manera altamente considerable la distribución geoespacial urbana improvisada, la generación de viviendas autoconstruidas y la conformación de sectores populares. Adicionándole a esto, se da el crecimiento poblacional acelerado, el aumento en la densidad poblacional de las ciudades, pues como lo afirma Fernando Gatica: “es posible afirmar que el territorio en América Latina está claramente subocupado con grandes disparidades en la distribución de la población urbana y con una notable concentración de la población en poca superficie” (Gatica, 1975, P. 3) que junto con ello, se genera la adaptación de los individuos hacia dinámicas de vida netamente urbanas.

Dicha urbanización acelerada, junto con el aumento en la densidad poblacional de las ciudades en América Latina y el hecho de tener una organización espacialmente particular en cada ciudad, teniendo en cuenta que “Cualquier análisis de los aspectos espaciales y demográficos del proceso de urbanización en América Latina necesita situarse en el contexto en el cual éste se desarrolla” (Gatica, 1975, P. 2) no niega la existencia de rasgos generales, regularidades en cuanto a fenómenos sociales problemáticos producidos en el marco de la ciudad, desarrollándose en contextos específicamente urbanos, fenómenos tales como la segregación, la desigualdad social expresada espacialmente hablando, la pobreza extrema (en términos económicos), la estigmatización y la marginalidad.



Fenómenos que acarrear problemas estructurales de carácter económicos, sociales y políticos los cuales cabe aclarar que pese a no ser únicamente consecuencia de procesos de urbanización, se desarrollan en dicho contexto, y este se convierte en ficha clave para comprender toda su complejidad.

Estos fenómenos, finalmente terminan siendo eje de atención por parte de la población civil y sus dirigentes, surgiendo así diferentes cuestionamientos enfocados hacia la pregunta de cómo mitigar dichos fenómenos de la manera más adecuada. Es por ello que se plantean diferentes planes y estrategias a niveles macro, por parte de los gobiernos de cada nación y a nivel micro, a nivel ciudad y organización local (alcaldías locales en el caso de Bogotá) que según la manera particular de concebir las problemáticas, desarrollan agendas con proyectos, presupuestos y políticas públicas para hacerle frente a mencionadas problemáticas y mitigar sus efectos.

Las políticas públicas en general, atienden en su mayoría de casos a factores puntuales de problemáticas específicas de un sector de la sociedad, a su vez y en el desarrollo de las mismas, modifican de manera significativa aspectos de la vida cotidiana de los individuos que se encuentran en la zona de intervención. En este tipo de intervenciones por parte del estado y en acción directa del gobierno en curso, se encuentran las políticas públicas con planes de acción enfocados a la intervención por medio del ordenamiento territorial urbano, el aprovisionamiento de equipamientos, legalización de predios y la desmarginalización de territorios con viviendas de construcción precaria, que como regularidad se encuentran espacialmente en las zonas periféricas de las ciudades.

Ahora bien, Colombia es un país el cual ha tenido un proceso de urbanización tardío y últimamente acelerado, “cabe destacar la extraordinaria rapidez del proceso en Colombia, con una tasa de incremento relativo del 104,7 por ciento para el periodo” (Gatica, F. 1975:6).

Bogotá, siendo la capital del país, ya para el año 2005 “tenía el segundo número de pobres del país y la más alta densidad de personas con necesidades básicas insatisfechas, pobreza e indigencia” (Torres, 2012, P. 99) y adicional a esto, ya se evidenciaban dinámicas de segregación, entendido este término como: “situaciones en las que los miembros de un grupo minoritario no se distribuyen uniformemente a través del espacio absolutamente residencial en relación con el resto de la población.” (Knox y Pinch, 2010.). Problemáticas sociales que ponían en evidencia la necesidad de la puesta en



marcha de políticas públicas óptimas para disminuir las cifras e indicadores que en estudios ya se mencionaban y que en la realidad urbana eran innegables. Es por ello que desde diferentes instituciones gubernamentales, se han generado políticas públicas tales como PRIMED (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales) que ha sido ejecutado en la ciudad de Medellín, PSUB I” (Proyecto “Servicios Urbanos para Bogotá) que ha sido enfocado en Bogotá, el MIB (Mejoramiento Integral de Barrios) Sur Con Bogotá, que se ha ejecutado en diferentes zonas incluidas Bogotá y Proyectos Urbanos Integrales (Urbanismo social) desarrollado en Medellín.

Es por todo lo anterior, que se pone en tela de juicio el cuestionamiento acerca de la intervención urbana en zonas de las ciudades con fuertes problemáticas como la desigualdad, segregación, falta de seguridad y pobreza extrema y la manera de intervenirlas para realmente mitigar las problemáticas complejas anteriormente mencionadas.

Fundamentación del problema

Aunque en Colombia, desde los años 80s se ha venido adelantando programas de intervención urbana, la puesta en marcha de la ley 388 de en donde se establecen los parámetros oficiales y medidas a tomar, desde la autoridad política para el ordenamiento urbanístico y territorial a nivel de los municipios y ciudades del país, fue estipulada hasta el año 1997, logrando adoptar de manera estructurada, concreta y formal estamentos y propuestas internacionales enfocadas a la mitigación de los efectos negativos de los procesos de urbanización; Dado esto, en el territorio colombiano se implementan estrategias para lograr tales fines.

Han existido entonces aproximaciones de intervención, que a lo largo de la joven historia urbana colombiana, se han destacado de manera positiva y satisfactoria. En esta ocasión se resaltan cuatro ejemplos de procesos de intervención en específico, en los que se exaltan como evidencia de los alcances significativos de una implementación de intervención en zonas urbanas con características de precariedad, informalidad y riesgo (PRIMED, PSUB I, MIB Sur con Bogotá y Proyectos Urbanos Integrales (Urbanismo Social).

Según los lineamientos para la consolidación de la política MIB, con el programa PRIMED se realizó un “mejoramiento de las condiciones de vida de 51.000 hogares en las zonas oriental y occidental de la ciudad [...] Como resultado, los pobladores manifestaron tener mayor seguridad física, estar menos expuestos a riesgos ambientales y más integrados a los sistemas urbanos” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo



Territorial, 2009, P. 9). Con respecto al PSUB I, se resalta que “La población beneficiada por las obras del PSUB I se estima en 1.300.000 habitantes pertenecientes a los estratos 1 y 2”. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 8). En alusión al MIB Sur Con Bogotá, se dice que el programa se ejecutó “en 41 barrios ubicados en cinco Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ, catalogadas por el POT en tratamiento de MIB y mejorando las condiciones de vida de 15.580 hogares en condiciones de pobreza” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 9) teniendo en cuenta que se desarrolló con el fin explícito de mejorar la convivencia y ciudadanía en las zonas intervenidas. Finalmente, sobre los proyectos urbanos integrales, se afirma que se destacan “importantes impactos en el tema de seguridad y convivencia ciudadana en términos de reducción del número de homicidios (271 en 2003 a 32 en 2006), entre otros.” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 10)

Pese a esto anterior, dentro de los resultados de los mismos programas y como análisis crítico de los mismos, se logra resaltar que dichos procesos no cumplieron a cabalidad con sus planteamientos iniciales, pues hubo (en todos los mencionados casos) falencias en cuanto a ejecución, comunicación con las comunidades intervenidas, interlocución con las autoridades y actores territoriales, (líderes, representantes, gobernantes), rigurosidad en cuanto a la ejecución de presupuestos asignados, y contextualización oportuna de las zonas y los programas específicos diseñados para las mismas. Ya se enmarca en el texto en alusión (Lineamientos para la consolidación de la política MIB) que existió “debilidad de las entidades territoriales en la gestión urbana y en la aplicación normativa, para la implementación de programas sostenibles de mejoramiento integral de barrios” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 18). Adicional a ello, también se evidencian falencias en el momento previo a la intervención, es decir en el ejercicio de la planeación pues “la mayoría de municipios del país no cuenta con estudios específicos y detallados de riesgo en las áreas ocupadas por asentamientos precarios, que les permitan iniciar el ciclo MIB, conforme al planteamiento desarrollado” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 21) esto demuestra que pese a las intenciones generales de realizar macroprogramas viables, en muchas ocasiones éstos son descontextualizados del territorio a intervenir, pues no se cuenta si quiera con los estudios previos necesarios y esto detiene, (sin haber comenzado) el proceso de mejoramiento.



Es por ello que se plantea, en la presente aproximación investigativa un cuestionamiento frente a la intervención urbana y su desarrollo en barrios (aludiendo a la ciudad de Bogotá) precarios, segregados, con altos índices de violencia y con la regularidad de habitantes en condición de pobreza económica; específicamente un análisis en el barrio Sierra Morena, de la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, Colombia.

Aproximación Teórica

Para lograr vislumbrar de una manera adecuada el planteamiento realizado, se considera necesario tener claros conceptos y términos específicos que aclaran de una manera sintetizada las diferentes categorías que servirán como enfoque analítico de la presente investigación.

Se comienza entonces por lo concebido por la noción de segregación, entendida de manera específica por Knox y Pinch como: “situaciones en las que los miembros de un grupo minoritario no se distribuyen uniformemente a través del espacio absolutamente residencial en relación con el resto de la población.” (Knox y Pinch, 2010.). Esto corresponde a la organización en ciudad del grupo minoritario en el cual la población del mismo se establece residencialmente en las mismas zonas, encasillándose espacialmente en la urbe en un espacio específico, en ocasiones configurando la mayoría de sus dinámicas urbanas en lugares aledaños a su residencia (actividades económicas, interacción con otros individuos, recurrencia de espacios públicos, etc).

También cabe resaltar la noción de sector popular, en donde se trae a colación la definición que brindan Perren, S. & Cabezas en donde definen sector popular como “un conjunto de figuras sociales, bastante heterogéneo por cierto, que compartía su situación de pobreza estructural, su empleo en el sector informal de la economía y que, a menudo, residía en hábitats socialmente estigmatizados” (Perren, & Cabezas, 2016.). Esta definición nos brinda un acercamiento óptimo para delimitar lo entendido por sector popular y en toda alusión al término, no contemplar la posibilidad de ahondar en diferentes interpretaciones producto de supuestos, apreciaciones particulares o sentidos comunes.

Adicionalmente se tiene en cuenta la noción de marginalidad que aporta el texto de (Bravo & Aliaga, 2018.), en donde afirma que la marginalidad:



No es entendida como el conjunto de pobres que no han sido capaces de acoplarse a las exigencias del mundo moderno. La marginalidad urbana, por el contrario, es entendida como un elemento constituyente de la forma de organización capitalista moderna que bajo premisas como el adelgazamiento del Estado, la competencia y la acumulación; los cuales han producido una sociedad con altos índices de desigualdad, pobreza y violencia localizados en espacios de relegación y de no derecho.

Metodología

Para lograr desarrollar los objetivos planteados, se adopta una metodología de carácter mixto con enfoque cuantitativo ya que se desarrolló una herramienta de recolección de información tipo encuesta en donde se preguntaba acerca de cuatro categorías específicas en las cuales sus resultados daban respuesta a la pregunta planteada: ¿De qué manera las instituciones de fuerza pública inciden en las dinámicas de integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá D.C? Dichas categorías fueron las siguientes: Seguridad, convivencia, intervención y factores económicos.

Además, se complementan los datos obtenidos con ejercicios de observación no participante, registrando aspectos relevantes acerca de las categorías a describir. (Seguridad, convivencia, intervención y economía).

Cabe aclarar las razones principales por las cuales el cuerpo investigativo eligió “instituciones de fuerza pública” como un factor de análisis principal y estas corresponden a dos planteamientos concretos:

El primero radica en los planteamientos de las políticas públicas en donde se sitúa y contextualiza la investigación, ya que uno de los ejes fundamentales dentro de los parámetros de MIB y las políticas de intervención alusivas, contemplan apartados de seguridad, convivencia y ciudadanía, los mismos que las instituciones de fuerza pública tienen como objetivos garantizar dentro de su accionar, pues dentro de la declaración formal de la función de la policía nacional colombiana, el artículo 218 de la constitución política enmarca:

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.



La segunda razón alude estrictamente a factores contextuales del territorio en cuestión, pues en el barrio Sierra Morena se encuentran ubicadas tres instalaciones de instituciones de la fuerza pública (la estación de policía nacional de la localidad de Ciudad Bolívar, una división de carabineros de la policía nacional y un puesto militar del ejército nacional). Cabe destacar, que por lo general dichas instituciones se encuentran, a nivel de localidad distribuidas a lo largo y ancho de la misma y no sólo en un mismo barrio.

Resultados y discusión

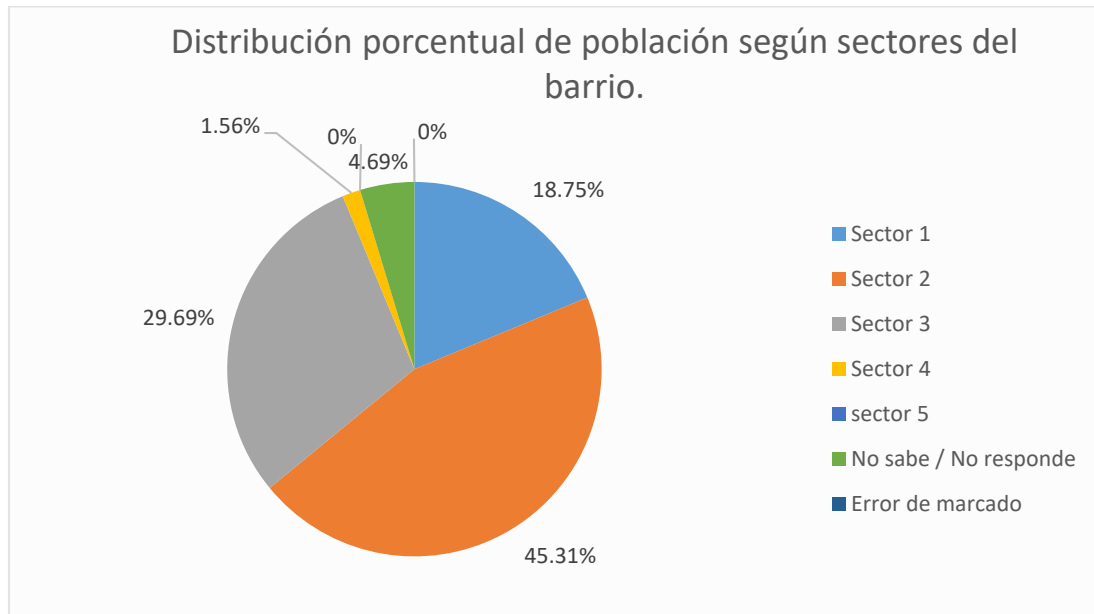
De la herramienta de recolección de información aplicada (encuesta), Utilizan términos tales como Fuerza Pública, Economía Local, seguridad, convivencia, intervención, que responde a una aplicación de términos como herramientas conceptuales para facilitar la recolección de la información.

A continuación se da a entender los términos anteriormente descritos

- **Fuerza Pública:** se entiende como fuerza a instituciones y miembros de la fuerza de estas
- **Economía Local:** Dinámicas de intercambio de bienes o servicios en un territorio delimitado o aislado por factores, en este caso, del modelo urbano.
- **Seguridad:** Sentimiento de confianza en un lugar o en una persona.
- **Convivencia:** Habitar con un otro en un espacio en común, procurando que en la acción halla un rol fundamental del diálogo y el respeto.
- **Intervención:** Se entiende por intervención todas las acciones que realiza los miembros de la fuerza pública en relación directa con la comunidad local.



En aspectos generales

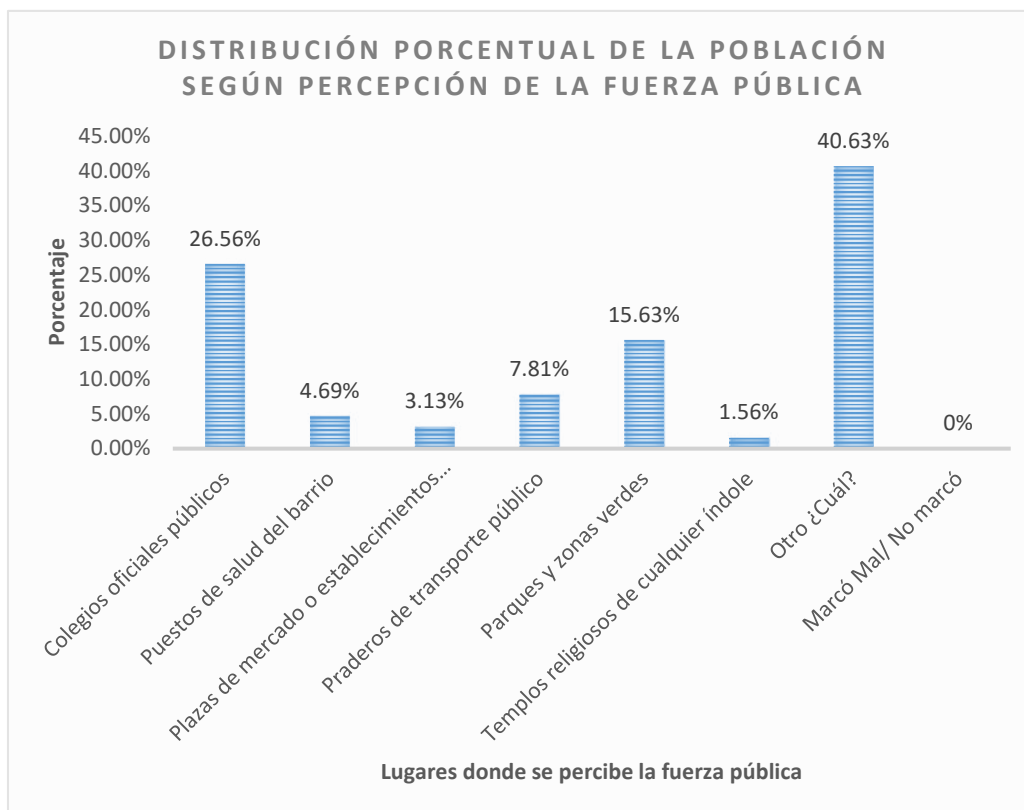


En la figura 1 se observa que la mayor parte las personas que respondieron la encuesta, tiene su lugar de residencia en el sector 2. Cabe aclarar que este sector es el delimitante con dos barrios más, lo cual lo ha vuelto un punto crítico de riñas y en general, de convivencia.

Como dato adicional, el barrio completo está catalogado como estrato uno, lo cual da cuenta de que la infraestructura en general que lo compone, es precaria, o el terreno no es apto para la construcción o la vida urbana.



Aspectos de seguridad



En lo que respecta a la pregunta 10. ¿En qué lugar del barrio percibe mayor presencia de la fuerza pública? Se encontró lo siguiente:

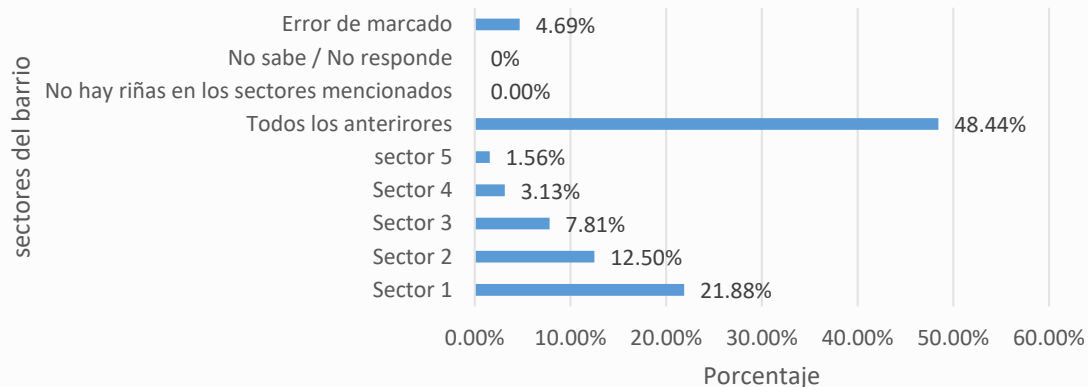
En la gráfica se puede observar que la opción “Otro, ¿Cuál?” es la más marcada. Haciendo una revisión de la respuesta escrita en esta opción abierta, se encuentra que el 100% de estas, dicen “En ningún lado”. Esto resulta interesante, ya que como lo hemos resaltado anteriormente el barrio cuenta con tres infraestructuras de la fuerza pública y aun así, por poco la mitad de las personas que respondieron la encuesta al parecer, no notan su presencia en los lugares descritos en las opciones anteriores.

Aspectos de convivencia

El siguiente resultado que se obtuvo de la pregunta 17. ¿En qué sectores del barrio se presentan mayor número de riñas?



Distribución porcentual del número de riñas por sector

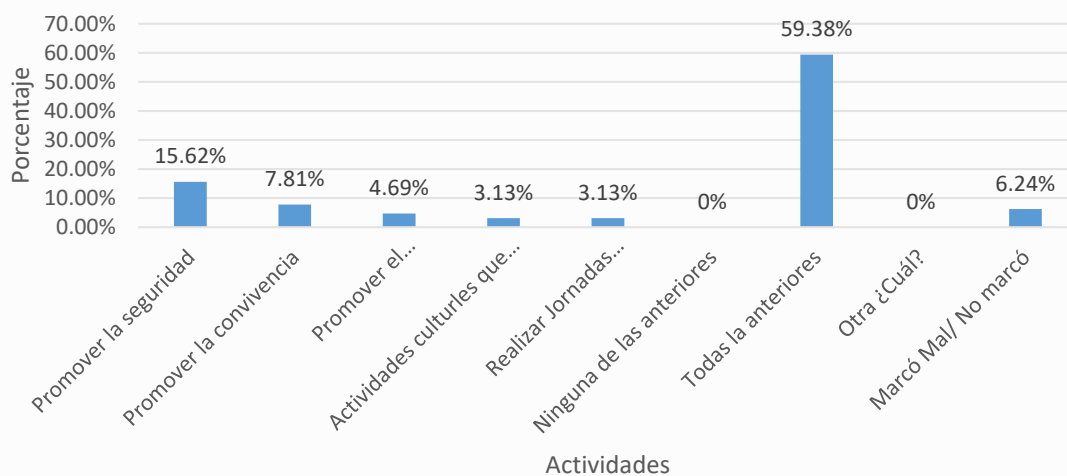


Como se puede observar, en general el 48,44% de las personas encuestadas dicen que en todos los sectores se presentan riñas. Siendo el sector 1 el lugar del barrio donde se presentan mayor número de riñas (21,88%). Cabe destacar que en el sector 1 es dónde se encuentra la mayoría de establecimientos comerciales y un paradero de transporte público bastante recurrido.

Aspectos de intervención

Para este aspecto, se preguntó a las personas “¿Qué actividades considera usted que debe desempeñar la fuerza pública? Las respuestas se pueden observar en la siguiente gráfica.

Actividades que consideran las personas que deben desempeñar la fuerza pública en el barrio

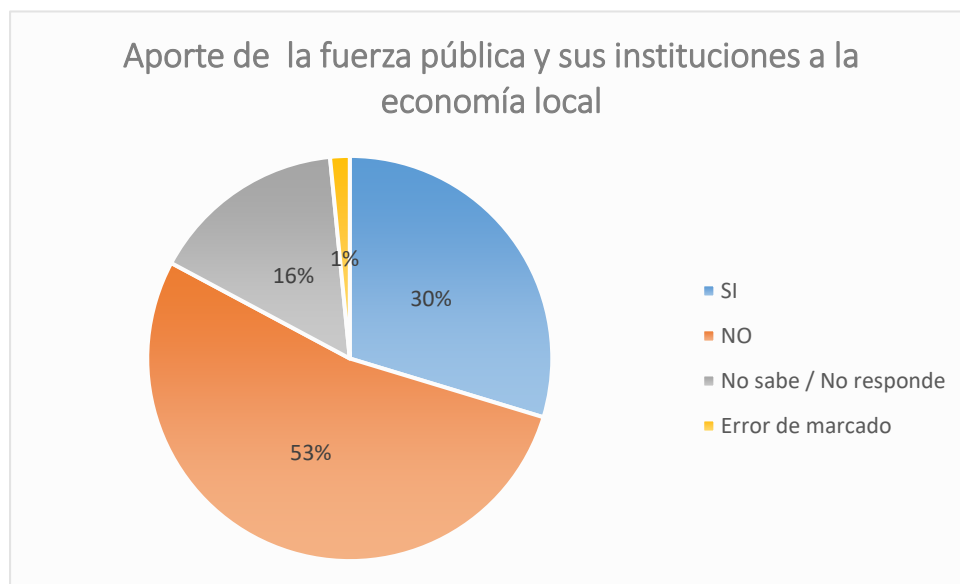




El 59,38% de las personas encuestadas manifiestan que la fuerza pública que hace presencia en el barrio, debería desempeñar todas las actividades descritas en las opciones, tales como promover la seguridad, promover la convivencia, promover el acompañamiento estudiantil, realizar actividades culturales dentro de sus instalaciones involucrando a la población local y realizar jornadas ecológicas. Esto nos permite dar cuenta que la necesidad porque una institución social de cualquier índole y por más que parezca desvinculada de una función social, al tener presencia en un contexto determinado debe responder a varias exigencias que la comunidad afectada directa o indirectamente manifiesta.

Aspectos económicos

Con respecto al desarrollo económico local, se preguntó “¿Considera usted que la presencia de la estación de policía nacional, la sede de carabineros y el puesto y el puesto militar en el barrio, contribuyen al desarrollo de la economía local?” En la siguiente gráfica se resume lo obtenido.



En la gráfica se puede observar que la mayoría de las personas encuestadas, dicen que la presencia de las instituciones descritas no aporta a la economía local (53%). En contraste, con los ejercicios de observación no participante se pudo notar que las dinámicas de comercio informal, como la venta ambulante de tinto, comidas rápidas caseras, y la creación de establecimiento comerciales dedicados a la venta de comidas rápidas y a la venta de indumentaria para efectivos de la Estación De Policía Nacional.



Conclusión

A partir de lo obtenido en la aplicación de la encuesta y algunos rasgos característicos descritos en ejercicios de observación participante, permiten llegar a varias afirmaciones que responderán solo al caso concreto analizado.

Primero, se puede afirmar que la percepción de los habitantes del barrio sierra morena, dentro de las personas quienes fueron entrevistadas, no perciben la presencia ni el trabajo en seguridad de las instituciones de orden público, a pesar de tener en su territorio tres órdenes distintos de este (Policía Nacional, Cuerpo de Carabineros, Puesto Militar).. “La fuerza pública, en especial la policía, no se ve en el barrio, no hacen nada, uno llama y nunca llegan... le toca arreglárselas a uno solo” (Sección de comentarios, persona encuetada 2019). De esto se desprenden dos inquietudes, o la fuerza pública, en especial la Policía Nacional cumplen su función de “brindar seguridad y mantener la convivencia” pero su accionar está deslegitimado por otros factores que serían importantes analizar, o bien, que estos miembros de la fuerza pública no están cumpliendo con su función.

Segundo, la presencia de la infraestructura y los miembros pertenecientes a la fuerza pública, en definitiva han contribuido al desarrollo de la economía local, debido a la llegada masiva de personas externas al barrio, lo que se puede comprender como un aumento de consumidores de los bienes y servicios locales; sin embargo, el aporte a la economía local no está atravesando por el objetivo general de las políticas de integración urbana, ya que estas plantean la posible mitigación o eliminación de la economía informal para garantizar el acceso a los bienes urbanos y como se evidenció en este caso, la llegada de las instituciones y sus miembros tuvo un impacto importante en las dinámicas de la economía local, pero en el orden de la informalidad.

Tercero, se evidencia un total desinterés por parte de los gobiernos locales y nacionales, en lo que respecta al seguimiento de las políticas de intervención urbana, en la categoría de reforma urbana, debido a que la gran mayoría de estudios utilizados como referencia en este artículo, señalan como los impactos a la comunidad no son necesariamente tenidos en cuenta una vez terminada la intervención, más aun, no hay un proceso que ayude a facilitar la integración entre las intervenciones la comunidad intervenida y los efectos esperados de esta nueva relación.



Referencias

Gatica, f. (1975). La urbanización en América latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población.

Torres Tovar, C. A., 2012 – Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, 41 (3): 441- 471; Lima.

Knox, Paul & Steven Pinch. (2010). Urban Social Geography. Edinburgh: Pearson Education Limited.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009. Documento Conpes Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Departamento nacional de planeación.

Perren, & Cabezas. 2016. Interpretando la gentrificación: Antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica. Revista TEL. Vol. 7. No. 1. Pp. 151-177.

Bravo & Aliaga. 2018. La producción de marginalidad urbana. El proceso socio-histórico, emergencia y configuración del Bronx en Bogotá. Bogotá.

Constitución política de Colombia. (2016). Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. Constitución política de Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/3anY7J9>



“Ativar” para o trabalho ou para a desproteção social¹.

Sandra Oliveira Teixeira²

Resumo

Frações da classe trabalhadora que estão desempregadas ou em atividades laborais precárias tem sido alvo de políticas chamadas de “ativação” para o mercado de trabalho sob a justificativa de enfrentamento ao desemprego e à pobreza. A pesquisa objetiva caracterizar as tendências destas políticas de “ativação” na Alemanha e no Brasil. A metodologia consistiu em análise crítica de algumas prestações de assistência social destinadas aos desempregados e do seguro-desemprego, a partir de levantamento e análise de bibliografias e documentos. Resguardadas as particularidades dessas políticas nos dois países, observaram-se as seguintes tendências: redução de gastos com seguro-desemprego, bem como a exigência de elevação do tempo do uso da força de trabalho como critério de acesso a esse benefício no contexto de contrarreforma no mercado de trabalho; adoção de medidas de “ativação para a desproteção social”, tendo em vista que o benefício assistencial assegura padrão baixo de reprodução da força de trabalho.

Palavras chave

Pobreza; Desemprego; Política Ativação; Brasil; Alemanha.

Introdução

Nos quatro cantos do mundo, muitos trabalhadores têm sido forçados a aceitar inserção precária no mercado de trabalho para assegurar sua reprodução. Diante do desemprego e da precarização do trabalho e do desmonte da seguridade social universal, pública e estatal, a classe trabalhadora tem sido alvo de políticas voltadas para a “gestão” do desemprego e da pobreza, via cursos de qualificação, projetos de geração de emprego e renda, economia solidária, estímulos ao empreendedorismo, políticas de enfrentamento à pobreza, programas de transferência de renda. Isso nos leva a problematizar inúmeras tendências no campo da seguridade social. Considerando que não é possível pensar a seguridade social dissociada do trabalho, o foco analítico deste artigo está direcionado para as mediações atinentes à relação trabalho e assistência social nos dias atuais, especialmente frente à expansão da transferência de renda associada às medidas de “ativação para o trabalho” e à contrarreforma no seguro-desemprego.



A força de trabalho desempregada, ou seja, os pobres “aptos ao trabalho” são estimulados a encontrarem as “portas de saída” da condição de usufruto do direito não contributivo (assistência social) e da dependência do seguro desemprego, mesmo diante da incapacidade estrutural de criação de empregos para todos e das condições precarizadas dos empregos que têm sido criados. Considerando estes elementos, foram elaboradas as seguintes questões de pesquisa: quais são as particularidades das tendências da relação trabalho e assistência social na Alemanha e no Brasil?

O objetivo desta pesquisa consistiu em caracterizar as tendências das políticas de assistência social e trabalho, com vistas a destacar as particularidades da relação entre trabalho e assistência social na Alemanha, país capitalista central, e no Brasil, país capitalista periférico, no contexto contemporâneo.

O campo das chamadas medidas de “ativação para o trabalho” abrange uma diversidade de ações nas políticas de trabalho, assistência social, educação, previdência social, econômica. Para esta pesquisa, então, optou-se por privilegiar como enfoque analítico apenas um dos domínios da chamada “ativação para o trabalho”: a política de assistência social, restrita às prestações sociais destinadas aos desempregados, e uma das medidas de políticas de trabalho, o seguro-desemprego. Os benefícios de assistência social e o seguro-desemprego foram considerados pela OCDE e União Europeia, no início dos anos 1990, como despesas passivas e ineficazes. Portanto, deveriam tornar-se objeto de transformações na direção de estimular o ingresso das pessoas em atividades laborais.

Esta pesquisa abrangeu dois países pelas seguintes razões: a) Alemanha, por ser uma das principais potências econômica e política no cenário mundial nos dias de hoje; apresentar em 2015 uma taxa de desemprego inferior à taxa de 2007, antes da expressão da crise do capital de 2008; ser a primeira experiência histórica de implementação de seguro social, no final do século XIX e ter sistema de proteção social fortemente marcado pela lógica do seguro social; b) Brasil por ser um país cujo capitalismo é marcado pela dependência; apresentar historicamente significativas tendências de informalização e precarização do trabalho; ter introduzido o seguro social no início do século XX, mas que inscreveu no marco legal a universalização do sistema de proteção social apenas nos anos 1988, num híbrido entre as lógicas do seguro e da assistência social.



O outro recorte analítico refere-se à temporalidade histórica, que abrangeu o período de 2005 a 2015. Nestes anos, na Alemanha foi deflagrada profunda contrarreforma nos direitos trabalhistas, planos de saúde e aposentadorias sob a regência do governo social-democrata Gerhard Schröder e, posteriormente com a Angela Merkel, na condução deste processo. O Brasil neste momento histórico, sob governo do Partido dos Trabalhadores, foi marcado por continuidades e brevíssimas rupturas no processo de contrarreforma das políticas sociais, bem como pela expansão dos programas de transferência de renda.

Quanto ao levantamento documental, o conteúdo abrangeu características da concepção e dados sobre seguro-desemprego e auxílios assistenciais voltados aos desempregados. Para tanto, elegeu-se algumas fontes de informação: a) relatórios da OIT que abordam perspectivas anuais sobre as condições do trabalho; b) SOCX: base de dados de despesas sociais da OCDE; c) *Eurostat*: informações da União Europeia; d) DIEESE: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos; e) Agência Federal Alemã de Trabalho; f) Departamento Federal de Estatísticas da Alemanha (*Destatis*); g) legislações brasileiras e textos sobre legislações alemãs, bem como fontes secundárias (matérias jornalísticas), que tratam do seguro desemprego, assistência social e programas para “ativação ao mercado de trabalho”.

Este artigo está dividido em 2 partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte será sistematizado debate conceitual acerca da expressão “ativação para o trabalho”. Na segunda parte serão apresentados resultados preliminares acerca de benefícios sociais voltados para desempregados/as no Brasil e na Alemanha.

“Ativar” para o trabalho ou para a desproteção social?

Sob a ótica histórica, a proposta de “política ativa de emprego” tem sido vinculada a uma invenção sueca nos anos 1950 que consistiu em intervenções macroeconômicas direcionadas ao favorecimento do ingresso de desempregados ao mercado de trabalho, num contexto marcado por reivindicações sindicais para o pleno emprego (Eransus *apud* Pereira, 2015). Entretanto, segundo Erhel (2009), a origem desta ideia na Suécia deve ser situada no início do século XX, embora tenha sido efetivada apenas na década de 1930, quando se dá a ascensão da social-democracia ao poder governamental. Diante dos riscos de degradação do contexto econômico sueco no início da 1ª Guerra Mundial, o governo demandou a uma comissão de sindicalizados assalariados e organizações patronais a elaboração de medidas para lutar contra o desemprego. Esta



comissão propôs o seguro-desemprego e empregos públicos subvencionados. A particularidade se deve ao fato de que no contexto dos anos 1950 o papel desta política não se restringiu à luta contra o desemprego em períodos de recessão, como ocorrera anteriormente. Nos anos 1950 foram forjadas políticas econômicas visando conciliar competitividade econômica com justiça social. Assim, a “política ativa de emprego” tornou-se uma política sistemática e permanente, voltada para “conciliar o pleno emprego, estabilidade de preços e o crescimento econômico” (Ehrel, 2009, p. 39).

Com exceção deste modelo sueco, as chamadas “políticas ativas de emprego” são recentes e emergem a partir da segunda metade do século XX (anos 1970) e se generalizam a partir da crise do capital (anos 1990 e 2000). Estas políticas são profundamente heterogêneas em termos de concepção, quadro institucional, formas de implementação, financiamento e expressam as particularidades dos sistemas de política social, do mercado de trabalho, das políticas econômicas de cada país. (Barbier, 2011). De modo geral, a ofensiva destas “reformas” conduziu, de uma parte, o desenvolvimento de medidas de formação e acompanhamento de desempregados, e de outra parte,

medidas que visam endurecer critérios de elegibilidade às ações de indenização do desemprego (seguro-desemprego, auxílios sociais), tornar o trabalho compensador (*make work pay*) mediante auxílio financeiro complementar aos baixos salários, acompanhada de sanções aplicadas aos desempregados em casos de desrespeitar critérios de procura de emprego. (Guergoat-Larivière, 2013).

Mas o que significa “políticas ativas para o trabalho”? De acordo com Barbier (2011), este termo “ativação” tem sido empregado no jargão político e universitário na Europa com sentido impreciso. O termo “ativação” é desprovido de sentido, mas tem como subterfugio um sentido eufêmico: ativar significa “ativar os pobres” ou “ativar os desempregados”. Seu significado é impróprio, porque o ato “ativar” corresponde à mecanismos, coisas, e não a pessoas (Barbier, 2011).

No campo universitário há diferentes usos do termo “ativação”. Por exemplo, as experiências norte-americanas e francesa de “reformas” na direção da “ativação”, nos anos 1980, compartilharam o processo de “valorizar” a atividade profissional, mas cada um com concepções bem distintas sobre trabalho e emprego. A França, quando em 1988 aprova o início de suas reformas, introduz a lógica da inserção como participação republicana, considerando o trabalho como um vetor de integração na comunidade de cidadãos e esta necessitaria de uma intervenção social de assistência para pessoas que



encontrasse dificuldades econômico-sociais maiores. Já os EUA reforçaria o “espírito punitivo” na assistência social residual americana, com *Family Support Act*. Os pobres deveriam aceitar, de forma obrigatória, trabalhos de baixa qualificação, como limpeza de parques em Nova York – para merecer sua assistência social. (Barbier, 2011).

Na segunda metade dos anos 1990, variações sobre estes dois temas foram observados em todos os países ocidentais. Mas, sob o lema antiético de “ativação de pobres e desempregados”, o mosaico de ações de diferentes Estados tinha como preocupação central aumentar as taxas de emprego da população. Tudo deveria ser feito para aumentar a participação de pessoas em atividades profissionais porque, não apenas a atividade profissional era considerada como uma solução milagrosa à pobreza, mas porque os sistemas de proteção social passaram a ser considerados passivos e, conseqüentemente, julgados como ineficazes. Tratava-se, então, de “ativar” estes sistemas de todas as formas possíveis. (Barbier, 2008; 2011).

Mas Barbier (2011) defende que os sistemas de proteção social são “ativos” desde suas origens. Desde seu surgimento, os sistemas de substituição de renda para desempregados, sistemas mutualistas ou sindicais, sempre repousaram sobre a procura ativa de emprego. Diante da necessidade de se adotar um termo mais fiel à diversidade

de experiências históricas relacionadas às particularidade que assume a relação entre trabalho e “proteção social” a partir dos processos de mudanças nos padrões de Estado Social ocorridos desde os anos 1980, Barbier (2008, 2011) sugere a adoção do termo “ativação da proteção social” (“*activation de la protection sociale*”). Esta noção, segundo o autor, permite expressar a variedade de políticas europeias, sem restringir-se ao campo estreito da concepção “anglo-saxônica” de assistência, nem aos estudos de obrigações impostas aos desempregados.

A única inovação, a partir dos anos 1980, segundo Barbier (2008; 2011), consiste no fato de as “reformas” terem reforçado ou introduzido relações explícitas e jurídicas entre direito à proteção social e atividade profissional. No contexto contemporâneo, as “reformas” ultrapassam as condicionalidades impostas aos desempregados e pobres. De modo geral, as “reformas” atingem distintos segmentos no campo da proteção social na Europa: seguro-desemprego, políticas de emprego, prestações de assistência e solidariedade, seguida pela pré-aposentadoria e aposentadoria; políticas familiares; financiamento de proteção social e articulação contribuição-imposto com o objetivo



anunciado de favorecer a atividade laboral (ex. redução de contribuições sociais de empregadores e aumento de impostos fiscais para financiar a Seguridade Social).

Argumenta-se que a particularidade destas contrarreformas nos dias atuais, além de terem reforçado ou introduzido relações explícitas e jurídicas entre direito à proteção social e atividade profissional, como afirma Barbier, reduz postos de trabalho com direitos simultâneo a processos de incitação a postos de trabalho sem direitos (Boschetti, 2012); foram mais efetivas no sentido de controle de custos com assistência, seguro desemprego e antecipações de aposentadoria, do que propriamente no alcance das promessas de acesso ao emprego por todos/as e redução substancial de pobreza e exclusão social (Barbier, 2011); rompe com a lógica de direito social e incorpora de forma central a lógica do mérito e da focalização (Pereira, 2013; Pereira; Stein, 2010); Em razão disso, argumenta-se neste trabalho que se trata de “ativação de desproteção social”.

Particularidades da “ativação” para desproteção social no Brasil e Alemanha

Brasil e Alemanha são países membros do G20, mas ocupam lugares bem distintos no processo de desenvolvimento desigual e combinado na sociedade capitalista e possuem expressões particulares acerca das tendências no âmbito da desigualdade, pobreza e trabalho, como será sistematizado neste relatório.

A Alemanha tinha, em 2015, uma população de 81,4 milhões de habitantes, alcançava o PIB de US\$ 3,365 trilhões, ou seja, um PIB *per capita* de US\$ 40.952,00

(Destatis, 2017) e o índice de Gini era de 0,301. Já o Brasil, reunia, no mesmo ano, 207,8 milhões habitantes, e atingia o PIB de US\$ 1,772 trilhão, com um PIB *per capita* de US\$ 8.670,00 (Destatis, 2017a) e o índice de Gini de 0,518.

O Brasil, país periférico, nos primeiros 15 anos dos anos 2000, passou da farsa midiática de “gigante econômico” para a tragédia da “recessão econômica”. No ano de 2015, ao mesmo tempo em que ocupava a nona posição na economia mundial, situava-se na oitava colocação do ranking mundial de países mais desiguais. Já a Alemanha, neste mesmo período, reforçou sua condição de potência imperialista, ao sair da situação de economia estagnada e cerca de 5 milhões de desempregados, e ter alçado o crescimento econômico de 3,0% em 2011, o que correspondia ao dobro da média europeia, e a redução do desemprego pela metade. (Beck, 2015).



No Brasil e na Alemanha milhões de trabalhadores dependem exclusivamente da venda de sua força de trabalho e/ou de benefícios sociais instituídos pelo Estado para assegurar sua sobrevivência. Assim, como tem se caracterizado benefícios sociais voltados para desempregados/as nestes dois países?

Observou-se nos dois países a **tendência de redução de gastos com seguro-desemprego, bem como a exigência de elevação do tempo do uso da força de trabalho como critério de acesso a esse benefício no contexto de contrarreforma no mercado de trabalho**. No entanto, há diferenças na natureza, bem como no financiamento e gasto deste benefício entre os dois países.

A natureza do benefício mostra a diferença abissal existente entre os dois países. No Brasil a duração do seguro desemprego varia entre 3 e 5 meses, período bem inferior ao da Alemanha, que é de 6 a 18 meses, mesmo após o mosaico das contrarreformas *Hartz*. Com essa contrarreforma alemã, o tempo máximo de concessão do seguro-desemprego foi reduzido de 32 para 18 meses. Além de ter o acesso ao benefício por um período menor, no Brasil o trabalhador desempregado deve provar mais tempo de trabalho para acessá-lo. Neste país, com 24 meses de trabalho, o trabalhador tem direito a 5 meses de seguro-desemprego, ao passo que na Alemanha este mesmo período de trabalho assegura o direito ao benefício por 12 meses. Ou seja, no Brasil o acesso ao benefício exige a venda da força de trabalho por mais tempo do que na Alemanha. Ainda sobre a natureza do benefício, cabe destacar mais uma particularidade: no Brasil o seguro-desemprego também é destinado ao trabalhador submetido a regime de trabalho forçado ou de condições análogas à escravidão.

Quanto ao financiamento, no Brasil os trabalhadores não financiam diretamente o seguro desemprego, ao passo que na Alemanha o seguro desemprego tem lógica de seguro por ser financiado por contribuições sociais, com cotas iguais para trabalhadores/as e empregadores/as.

Sobre a participação dos gastos com seguro desemprego no PIB, o Brasil apresentou aumento e a Alemanha teve redução entre os anos de 2005 e 2015. No Brasil³, as despesas elevaram-se de 0,39% (2005) para 0,63% (2015), num contexto de ampliação dos postos formais de trabalho. Contudo, cabe destacar, que o crescimento destes postos de emprego foi acompanhada por alta rotatividade de trabalhadores/as. A partir da contrarreforma de 2015 (Lei n. 13.134/2015), que restringiu o acesso ao seguro desemprego em solo brasileiro, a tendência é de redução de gastos. Estudo realizado



por Borges e Fernandes (2015) sobre o impacto dessas alterações legais no acesso ao seguro-desemprego, com base na demanda deste benefício no ano de 2014, evidenciou que cerca de 26,58% (2.273.607) de trabalhadores/as não teriam mais direito ao seguro-desemprego. Este estudo estimou, ainda, a redução de R\$, 8,9 bilhões nas despesas deste benefício.

Já a Alemanha apresentou queda nos gastos de 1,17% (2005) para 0,49% (2015), num contexto de baixa da taxa oficial de desemprego. Entretanto, a diminuição destes recursos foi provocada pela totalidade da contrarreforma alemã do mercado de trabalho, incluindo o próprio seguro-desemprego, e não apenas devido à redução da taxa de desemprego. A redução da taxa de desemprego alemã se deve também à expansão de empregos precários (dentre outros fatores) e, portanto, destituídos do direito de acesso ao seguro-desemprego.

Destaca-se, ainda, como característica comum mediada pelas particularidades destes países, a condicionalidade no âmbito do seguro-desemprego. No Brasil, onde o seguro-desemprego tem lógica assistencial, o beneficiário deve frequentar curso de qualificação profissional, ainda que a oferta deste serviço pelo Estado brasileiro seja extremamente residual. Na Alemanha, no seguro-desemprego, fundado na lógica securitária, foram endurecidas as exigências junto ao trabalhador para a sua admissão em posto de emprego. Estas medidas, nomeadas neste artigo por “ativação da desproteção social”, mostram a atuação de ambos os países na responsabilização do trabalhador pela sua inserção no mercado de trabalho, bem como a relevância do Estado em forjar mudanças no seguro desemprego para gerir a parcela desempregada da classe trabalhadora que forma a superpopulação relativa. Na Alemanha esta medida compõe um movimento mais ampliado de desregulamentação do mercado de trabalho e da necessidade de submeter trabalhadores à oferta de postos de emprego precário. Já no Brasil, o Estado sequer ofertou em quantidade necessária os cursos de qualificação profissional, possivelmente em razão do ajuste fiscal e da própria fragilidade estrutural em materializar o direito à educação no país, incluindo a educação profissional.

Observou-se, também, nos dois países a tendência de adoção de medidas de “ativação” para a desproteção social, tendo em vista que o benefício assistencial associado à incitação ao mercado de trabalho assegura padrão baixo de reprodução da força de trabalho. A Alemanha, marcada por uma trajetória na qual o trabalho era vinculado a direitos trabalhistas e sociais no pós Segunda Guerra Mundial, passou por



uma ampla contrarreforma no mercado de trabalho nos anos 2000, o que ocasionou a elevação substancial de postos de emprego precários em seu território. Diferentemente, o Brasil tem como elemento característico estrutural do seu mercado de trabalho a informalidade, a qual foi e é marcada por postos de emprego com baixa remuneração, ausência de direitos trabalhistas e previdenciários, bem como com jornada de trabalho e rendimentos incertos.

Nos dois países o crescimento de benefícios assistenciais tem se tornado uma “proteção social precária” contra a ausência de renda proveniente de emprego e o baixo salário oriundo de atividades laborais precárias. Tanto na Alemanha como no Brasil, o benefício assistencial acessado por trabalhadores inseridos em postos de emprego revela tanto o rebaixamento salarial a que estão submetidos, como a precarização de suas atividades laborais.

No Brasil, constatou-se o fortalecimento da política de assistência social como possibilidade (e não obrigatoriedade) de acesso ao trabalho⁴ e o papel da transferência de renda em complementar renda de trabalhadores/as em vínculos laborais vulneráveis e assegurar renda a desempregados/as. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, por meio de Medida Provisória no 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei no 10.836, de 9 janeiro de 2004. Este programa unificou programas de transferência de renda nacional, bem como incluiu pessoas aptas ao trabalho em condição de desemprego ou em desenvolvimento de atividade laboral com baixos rendimentos, além do estabelecimento de condicionalidades na área da educação e da saúde.

Optou-se por focar esta análise no PBF, cujo critério principal de acesso consiste em comprovar renda per capita de até R\$ 85,00 (famílias extremamente pobres) e de R\$ 170,00 (famílias pobres). O valor do benefício é variável e será determinado pela composição familiar, sendo que o valor básico por família é de R\$ 85,00 e pode ser complementado por outras partes variáveis do benefício, de acordo com a composição

familiar. O valor médio do benefício concedido em 2015 esse valor foi de R\$ 162,55 (SENARC, 2016), o que correspondia a menos de ¼ do salário mínimo vigente neste ano, ou seja, 20,6%. Como contrapartida, o ingresso neste programa exige manter crianças na escola e acessar alguns serviços na área da saúde.



No ano de 2015, a abrangência do PBF alcançou 13,8 milhões de famílias, o que corresponde a mais de 47 milhões de pessoas e 20% da população brasileira. Do total de famílias beneficiadas pelo PBF, 92,2% são chefiadas por mulheres, 74,2% são negros ou pardos e 1,3 milhão das famílias beneficiárias integram Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos. (SENARC, 2016).

A emergência e generalização de programas de transferência de renda na América Latina ocorreram em contexto de crescimento de pobreza, acentuação do desemprego (Cogiola, 2013; Stein, 2013) e de precipitação de insurreições populares contra os ajustes neoliberais (Arcary, 2006). Note-se que a função central desses programas tem relação direta com a necessidade, em cada particularidade regional, de auxiliar na reprodução da força de trabalho.

De um lado este benefício tem contribuído fundamentalmente para a reprodução mínima de condições de vida, no limite da condição biológica (alimentação), e, como afirma Sitcovsky (2012), pode ser uma possibilidade de recusa de um trabalhador submeter-se à modalidades de exploração do trabalho não assalariada (por exemplo, trabalho em troca de favor ou comida). As transferências de renda, incluindo o PBF, somado ao crescimento econômico e o desempenho do mercado de trabalho (aumento de salário mínimo, ampliação de postos formais de emprego), no período entre 2004 e 2014, levaram a uma queda na taxa de pobreza, de 20% para 6%, e na extrema pobreza, que caiu de 7% para 2% (IPEA, 2016). Contudo, segundo dados do World Wealth and Income Database, os 10% mais rico da população no Brasil ampliaram sua fatia na renda nacional de 55,1% em 2005 para 55,6% em 2015, ao passo que os 50% mais pobres teve leve aumento de 13% para 13,9% no mesmo período.

Por outro lado, de acordo com Sitcovsky (2012), nota-se tanto a presença significativa de trabalhadores precarizados entre os beneficiários do PBF, o que coloca em xeque a concepção de que programa de transferência de renda protege o trabalhador contra a precarização, como também o estímulo à informalidade junto aos usuários da assistência social na ode ao desenvolvimento do capital humano. Nesta direção, a assistência social, em especial os programas de transferência de renda, tem assumido “a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho” (Mota, 2008, p.144).

Na realidade brasileira beneficiários do PBF não tem a obrigatoriedade de aceitar um posto de emprego. Mas isso não significa que o programa não esteja associado a formas



de estímulo ao trabalho. Um dos exemplos de estímulos às “portas de saídas” é o ingresso de beneficiários do PBF no Microempreendedor Individual - MEI, além da reinvenção de antigas práticas da política de assistência social que desde antes do SUAS estimulavam a “informalidade”⁵ (Inclusão Produtiva). Em de julho de 2011, havia 102.627 MEIs beneficiários do PBF, o que correspondia 7,3% do total de MEIs à época (Moreira, 2013).

A relação entre assistência social e trabalho foi fortalecida em termos de concepção, sobretudo a partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria e do BPC Trabalho, quando ampliaram dispositivos normativos da assistência social como política de estímulo ao trabalho. Este Plano voltou-se para famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70 mensais e tinha como um dos eixos a inclusão produtiva, “com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.”⁶ No âmbito do SUAS, foi criado o Programa do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS, vinculado a esse eixo “inclusão produtiva”, de modo a estimular o acesso de usuários da assistência social ao mercado de trabalho a partir do CRAS. A adesão a esse programa saltou de 292 municípios, em 2012, para 1.379 municípios, em 2014 (IPEA, 2016).

Outra ação refere-se ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria, que de acordo com Torres (2016, p. 89), consiste em ações de qualificação profissional àqueles inscritos ou em processo de inscrição no CadÚnico e beneficiários de transferência de renda. Segundo sua pesquisa, reforça os mecanismos de focalização, “falha na ativação”, diante das “limitações dos cursos de qualificação existentes, o nível de escolarização dos usuários e a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho” e possibilita transferência de recursos para instituições privadas responsáveis pelas ofertas dos cursos de qualificação. Ao contrário da visão moralista de que o PBF estimula à “acomodação/preguiça” de beneficiários/os, o que se observa é uma miríade de situações laborais destes/as beneficiários/as: ocupações precárias e pontuais (limpeza, coleta de material reciclável, trabalho domiciliar, entre várias outras), desempregados, alta rotatividade no ingresso e saída de posto de emprego formal, impossibilidade de trabalhar por ser cuidadora/ de familiar. Segundo dados da Sagi (2015), cerca de 75% de pessoas beneficiárias do Bolsa Família com mais de 18 anos trabalham ou estão procurando emprego.



Na Alemanha notou-se a relevância do benefício assistencial no complemento aos baixos salários e na incitação obrigatória à atividades laborais profundamente precárias.

O conjunto da legislação *Hartz*⁷ aprofundou a desregulamentação do mercado de trabalho e introduziu alguns critérios restritivos aos benefícios voltados para desempregados. A lei *Hartz IV*, objeto de análise neste trabalho, versa exclusivamente sobre intervenção no sistema de benefícios voltados para desempregados.

Com a lei *Hartz IV*, os dois benefícios vigentes anteriormente, auxílio-desemprego (*Arbeitslosenhilfe*) e assistência social (*Sozialhilfe*) voltada para desempregados, foram substituídos por um novo dispositivo, denominado por *Arbeitslosengeld II* – ALG 2 e popularmente conhecido como *Hartz IV*.

Até o final do ano de 2004, estes dois antigos benefícios poderiam ser acumulados. Este novo auxílio-desemprego consiste na transferência de renda condicionada à obrigatoriedade de aceitar uma oferta de trabalho desprovido de direito. Isso porque um dos objetivos consiste em reinserir no mercado de trabalho desempregados de longa duração e pessoas aptas ao trabalho. Os critérios de acesso ao benefício consistem em: ter idade entre 15 e 64 anos; não ser beneficiário do seguro-desemprego; ser apto ao trabalho, ou seja, ter no mínimo 3 horas diárias disponíveis para o trabalho; não ter condições de custear suas necessidades. O montante do benefício é determinado pelas condições de patrimônio (bens, débitos, poupança...) e composição familiar. Sendo assim, os demandantes do benefício são submetidos a exame aprofundado e constrangedor dos seus meios financeiros. Somente é concedido benefício após uso das economias próprias ou da família. Na maioria dos casos, o valor do *Hartz IV* é inferior ao valor do antigo auxílio-desemprego vigente antes das mudanças. Vale destacar que trabalhadores que terminaram de receber o seguro-desemprego e não conseguiram um novo emprego, o montante do benefício ALG 2 é totalmente desvinculado das contribuições do beneficiário para o seguro desemprego ao longo de sua carreira. Além disso, foi previsto o *Sozialgeld* para parcela da população inapta ao trabalho e que vive em domicílios com uma pessoa apta ao trabalho. (Chagny, 2005; Lestrade, 2013) Em 2015^{vii}, segundo dados da Agência Federal do Trabalho⁸, os auxílios, que são cumulativos, apresentavam os seguintes valores, após o reajuste anual previsto em lei:



Beneficiários	Valor em 2015	Aumento do valor em 2015 relação ao ano de 2014 (2,05%)
Pessoas solteiras	399,00	8,00
Casal/"Bedarfgemeinschaften"	360,00	7,00
Adulto agregado (<i>Erwachsene im Haushalt anderer</i>):	320,00	7,00
Adolescente de 15 a 18 anos	302,00	6,00
Criança de 6 a 14 anos	267,00	6,00
Criança de 0 a 6 anos	234,00	5,00

Quadro 1. Composição do Valor do Benefício Hartz IV (Em Euro)

Fonte: Ipd. 2018. Elaboração própria.

A condicionalidade do trabalho tornou-se ainda mais severa quando comparada à condicionalidade do antigo auxílio-desemprego. Independentemente da remuneração anterior, da área de formação e da distância do local de trabalho, o/a beneficiário/a é obrigado/a a aceitar a oferta de emprego. (Chagny, 2005; Lestrade, 2013).

Assim, o/a beneficiário/a é submetido à obrigatoriedade de aceitar todo tipo de trabalho (*zumutbar*): empregos remunerados abaixo dos salários convencionais, *mini jobs*, empregos subsidiados, trabalhos de utilidade pública com remuneração de 1 euro por hora. (Chagny, 2005; Lestrade, 2013).

As medidas do "Hartz IV" visam incitar fortemente os desempregados a se inserirem no mercado de trabalho, utilizando mais a punição do que a persuasão, ao mesmo tempo em que outras leis Hartz favoreceram a precarização ainda maior de postos de emprego. Simultaneamente, foi conduzida uma reorganização do mercado de trabalho a partir da qual a elite foi privilegiada fiscalmente e protegida juridicamente tendo em vista sua relevância na economia exportadora (Greffrath, 2011); e à parcela da população desempregada foi reservada à supressão de direitos e a introdução de medidas de gestão do desemprego e pobreza. A seguir serão apresentadas duas tendências do Hartz IV.

O Harz IV não teve papel central na redução das taxas de emprego.

De modo geral, para Beck (2015) as "reformas" decorrentes da *Agenda 2010* alemã provocaram redução de custos para as empresas devido aos cortes no seguro social, o que não se reverteu na contrapartida de investimentos e criação de novos postos de empregos. É sobretudo quando a Alemanha se beneficia da ofensiva de seu modelo exportador, a partir de 2006, especialmente às custas de países atingidos visceralmente pela crise e pela "universalização do precariado", que altera sua condição de economia



estagnada. Ainda segundo este autor, aproximadamente metade dos novos empregos são ocupação precária com trabalhos temporários (1 milhão), ocupações com rendimentos mensais de 400 euros (7,4 milhões) e atividades com prazo fixo (3 milhões).

Conforme sistematizado por Lestrade (2013), a redução das taxas de emprego envolvem um complexo de determinantes e, portanto, não podem ser atribuídas somente ao conjunto de leis Hartz. Quais seriam os demais fatores? 1) flexibilização, que envolve não apenas os *mini jobs*, mas também as alterações realizadas no âmbito da legislação de demissão; 2) gestão da mão de obra em tempo de crise (redução do tempo de trabalho – *Kurzarbeit* e desemprego temporário); 3) outros fatores coadjuvantes, como qualidade da formação profissional, relações estreitas entre universidade e empresas no âmbito da pesquisa.

Observa-se, ainda, o fato de o Hartz IV ser destinado cada vez mais para trabalhadores/as empregados/as e subsidiar empresas que topam ofertar postos de emprego precários. O Hartz IV não é um auxílio social destinado apenas os desempregados. Há um conjunto da força de trabalho, denominada por *Aufstocker*, que se encontra com um emprego, mas sua remuneração é muito baixa. Assim, este grupo recebe benefício Hartz IV em complementação ao salário, designado por *Kombilon*.

No período de 2007 a 2015, considerando o baixo rendimento proveniente do emprego, um pouco mais de 1 milhão de trabalhadores/as precisou ter sua renda complementada pelo auxílio-desemprego Hartz IV, com destaque para o ano de 2010, quando foi ofertado este benefício para 1.377.237 trabalhadores/as. Ressalta-se que ao longo desse período, mais de um quarto (média anual de 28%) da totalidade do auxílio-desemprego concedido para pessoas aptas ao trabalho foram destinados à pessoas empregadas com baixa remuneração.

Ao mesmo tempo o Estado ofertou cerca de 7 bilhões de euros em subvenções a empresas que pagam remunerações miseráveis (Butterwegge, 2015). Na avaliação de Butterwegge (2015), como cada vez mais pessoas aceitam o *Kombilon* para manter um padrão mínimo de sobrevivência e evitar o desemprego. As empresas, por sua vez, tem se aproveitado desta disciplinarização da força de trabalho e dos incentivos fiscais para rebaixar os salários.

Conclusão

São estes elementos apresentados em suas expressões particulares que caracterizam uma “proteção social precária” e, portanto, nos leva a renomear o termo adotado por



Barbier de “ativação de proteção social” para “ativação para desproteção social”. Tanto na Alemanha como no Brasil, as medidas oficiais de “ativação para o trabalho”, na verdade, consistem em incitar ao trabalho sem direitos (Boschetti, 2012). O benefício assistencial acessado por trabalhadores inseridos em postos de emprego revela tanto o rebaixamento salarial a que estão submetidos, como a precarização de suas atividades laborais.

O conjunto destas tendências, aqui apresentadas brevemente, revela que a luta contra o desemprego e pobreza foi apenas um alibi para justificar contrarreformas no âmbito do trabalho, as quais contribuem para socializar ainda mais os custos da crise com os trabalhadores e blindar e alimentar os lucros empresariais. Há pouca evidência de uma mobilidade ascendente ao mercado de trabalho com direitos por meio dos benefícios assistenciais ofertados no Brasil e na Alemanha. Na verdade, trata-se de uma mobilidade entre as seguintes situações: o trabalho precário, a atividade apoiada por benefício assistencial e o desemprego.

Notas

¹ Esta comunicação oral é resultado da pesquisa realizada durante o pós-doutorado Centro Marc Bloch, vinculado a Universidade Humboldt, em Berlim, durante o período de 01 de agosto de 2017 a 31 de julho de 2018, conforme publicação em Diário Oficial da União nº 110, de 9 de junho de 2017. Esta pesquisa, intitulada “Tendências da relação Assistência Social e Trabalho na Alemanha e no Brasil”, foi financiada por meio da bolsa de pós-doutorado do CNPq, no período de outubro de 2017 a junho de 2018.

² Assistente Social. Mestre em Política Social pela UnB. Doutora em Serviço Social e Ciência Política pela UERJ e Universidade Paris

VIII. Docente no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB. Pesquisadora do GESST - Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho. Este trabalho é fruto do pós-doutorado em Ciência Política no Centro Marc Bloch Berlim (CMB) - Universidade Humboldt, realizado com bolsa do CNPq - Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7793-1661> Email:

sandrateixeira@unb.br

³ Cálculo realizado com base nos dados do Siga Brasil e IBGE.

⁴ Parte do texto deste item foi publicado em Teixeira; Souza (2018).

⁵ Fonte: <https://bit.ly/2GQwZL>

⁶ Refere-se a um conjunto de recomendações sugeridas pela comissão de trabalho criada pelo governo alemão social-democrata



Gerhard Schröder e presidida por Peter Hartz, na época gestor de recursos humanos da Volkswagen. Tais recomendações foram implementadas por este governo de forma processual no período de 2003 a 2005.

⁷Para o ano de 2018, o valor de cada benefício praticado é: pessoas solteiras (416 euros); Casal/"Bedarfungemeinschaften" (374 euros); Adulto agregado (*Erwachsene im Haushalt anderer*) (332 euros); Adolescente de 14 a 18 anos (316 euros); criança de 6 a 14

anos (296 euros); criança de 0 a 6 anos (240 euros). Neste ano o aumento foi de 1,7% em relação ao valor praticado no ano anterior.

⁸ Disponível em: https://www.lpb-bw.de/hartz_iv_aktuell.html

Referências Bibliográficas

Arcary, V. (2006). Um argumento crítico sobre o Bolsa Família. Recuperado de <http://www.correiciudadania.com.br/antigo/ed523/pol1.htm>

Barbier, J-C. (2011) Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi? Leçons d'une stratégie de réforme. Politiques sociales et familiales, n°104, pp. 47-58.

Barbier, J-C. (2008). Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. La vie des idées. Recuperado de <http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare.html>

Beck, Ulrich. (2015). A Europa alemã: A crise do euro e as novas perspectivas e poder. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.

Boschetti, I. (2012) A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus.

Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, 112, 754-803.

Butterwegge, C. (2015) Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?

Weinheim: Beltz Juventa.

Chagny, O. (2005). Les reformes du marché du travail en Allemagne. Revue de l'IRES N° 48 - 2005. Recuperado de <https://bit.ly/3mqxLIV>

Coggiola, O. (2013). Programa Sociais Compensatórios: a experiência brasileira. Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 23, n. 1, 69-116.

DESTATIS. (2017) Deutschland. Statistische Länderprofile G20 Industrie- und Schwellenländer. 2017. Recuperado de <https://bit.ly/2GT36pc>

DESTATIS. (2017a) Brasilien. Statistische Länderprofile G20 Industrie- und Schwellenländer. 2017a. Recuperado de <https://bit.ly/34WWVIB>

Erhel, C. (2014). Les politiques de l'emploi. Paris: PUF.

Greffrath, M. (2011, Abril-Maio) La chute de la Maison SPD. Manière de voir. Le Monde Diplomatique, n. 116, 59-61.

Guergoat-Larivière, M. (2013, Fev.) Les marches du travail em Europe: entre diversité et convergence. Problèmes Économiques, Paris, n. 3.



- IPEA (2016). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 24. Brasília, IPEA.
- Lestrade, Brigitte. (2013) Entre réussite économique et précarité sociale : l'Allemagne dix ans après les lois Hartz. Note du Cerfa 101a. Paris: IFRI. Recuperado de <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/noteducerfa101blestrade.pdf>
- Moreira, R. F. C.(2013) Empreendedorismo e Inclusão Produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, 25, Brasília, IPEA.
- Mota, A. E. (2008) A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos anos 2000. In Mota, A. E. (Org.). O mito da assistência social: Ensaio sobre estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez.
- Pereira, P. A. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. (2013) In Costa, L. C., Nogueira, V. M. R., & Silva, V. R., (Orgs.) A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, pp. 15-26.
- Pereira, P. & Stein, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. (2010) In Boschetti, I, Behring, E., Santos, S. & Miotto, R. (Orgs). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo. Cortez Editora, pp. 106-130.
- SAGI. (2015) Os beneficiários do Bolsa Família trabalham. 01/07/2015. Recuperado de <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/voce-sabia/os-beneficiarios-do-bolsa-familia-trabalham>
- Sitcovsky, M. (2012) Reconciliação entre Assistência Social e Trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: Mota, Ana E. (Org.) Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez.
- Stein, R. H. Desarrollo y gestión de la pobreza: los mínimos sociales en América Latina. In IV Congreso de la Red española de Política Social, Alcalá de Henares/España, junio 2013. Recuperado de <http://www3.uah.es/congresoreps2013/panel7.htm>
- Teixeira, S. O. & Souza, D. N. de. (2018) Trabalho e assistência social no capitalismo dependente: Uma análise marxista das chamadas políticas “ativas de mercado de trabalho”. In: Behring, E., Boschetti, I. & Lima, R. L. (Org.). Marxismo, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez.
- Torres, C. G. (2016) Assistência social no contexto do workfare: uma análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec – Bsm). (Dissertação de mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.



Pobreza, desigualdad, gobernanza territorial y Sial campesino.

Un análisis desde los Planes de desarrollo en México.

Rosa María Larroa
Laura Rodas Sánchez

Resumen

En México la pobreza y la desigualdad rural siguen a la alza, en el presente estudio nos planteamos conocer cómo es que la falta de gestión de gobernanza territorial ha sido un factor relevante que propicia un ciclo vicioso donde se profundizan las disparidades y los procesos de empobrecimiento-enriquecimiento. Afirmamos que lo que se ha vivido es una gobernanza autoritaria y que por ello no logra consolidarse el acento multisectorial de la propuesta de desarrollo territorial para las áreas rurales, como lo propone el Sistema Agroalimentario Localizado. Por ello hemos realizado un recorrido histórico desde los años ochenta hasta el 2018, revisando los planes nacionales de desarrollo y programas relacionados hacia el medio rural, así se comprende cómo la distribución del ingreso generado en las actividades agropecuarias y forestales ha tendido a polarizarse: hay más pobres en el campo, a su vez, se incrementa la riqueza y el poder de los sectores agroempresariales, a pesar de las crisis. Sin embargo, discutimos que de modo paralelo, han ocurrido y ocurren experiencias de organización productiva desde la lógica campesina, que plantean una visión de las necesidades humanas ampliada, resignificando la concepción clásica de la pobreza. Así, concluimos que superar la problemática, requiere la apropiación territorial de los actores locales, y esto requiere incorporar su participación efectiva y organizada en programas especialmente diseñados para aprovechar sus recursos territoriales materiales e inmateriales, desde una propuesta que nosotras llamamos SIAL campesino.

Palabras clave

Pobreza; Desigualdad; Planes de desarrollo; Gobernanza territorial; Sial Campesino.

Introducción

En el siguiente trabajo nos planteamos reconocer los elementos generales que componen las políticas públicas encaminadas al desarrollo rural, con la intención de visualizar los escenarios que plantean un tipo de gobernanza.

La gobernanza es la posibilidad de incluir a diferentes actores en la toma de decisiones públicas, temprar los diferentes intereses en un entorno heterogéneo debería ser una de las principales funciones del Estado en un régimen que se proclame democrático.



Sin embargo en las últimas décadas, el modelo que prevalece es de corte neoliberal, el cual por su propia lógica ha de ser antidemocrático, pues el confort de una minoría no podría ser aceptada por las mayorías, y por lo tanto, tendrá que decidirse a sus espaldas, e imponerse por la fuerza.

Es así que las desigualdades y pobrezas rurales se profundizan. A pesar de ello, aún resisten las organizaciones de campesinos, construyendo alternativas económicas y sociales, que posibilitan su configuración como interlocutores de sus comunidades ante escenarios de negociación, con miras a la dirección de esquemas de desarrollo rural incluyente.

Fundamentación del problema

En este trabajo partimos de un enfoque territorial, entendemos al territorio como el resultado de desterritorializaciones y reterritorializaciones a partir de relaciones de poder dadas en y con el espacio. De ahí que la pobreza y desigualdad desterritorialicen, en tanto la precarización de los trabajadores rurales y los campesinos que se quedan sin tierra o pierden la capacidad de producir en ella, ven disminuida o eliminada su capacidad de decisión sobre su territorio (Haesbaert, 2013, p.12, 26 y 33).

El ejercicio del poder es una dimensión central para entender estos procesos. Es el Estado como máxima organización política, económica, social y normativa de una sociedad determinada la encargada de coordinar mediante su gobierno el cumplimiento de los acuerdos entre los grupos integrantes de la sociedad, además de cumplir con objetivos de integración y control social. Es el campo institucional de la política.

Pero además del ejercicio y detentación del poder estatal, la política también son los cursos de acción, los grandes lineamientos o directrices para la consecución de objetivos, entonces tenemos política, o mejor dicho políticas, como guías para orientar la acción pública. Las políticas públicas deben ser legitimadas por los poderes del Estado y construidas y operadas desde el gobierno, sin embargo lo público desborda el ámbito institucional, pues pertenece al campo más amplio de las relaciones sociales donde determinado asunto “puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible” (Arendt, 2009, p.59), ahí se confrontan, imponen o integran prácticas, ideas e intereses dados entre diversos agentes sociales. Por esto, si bien, las políticas públicas son dispositivos racionalizadas del gobierno para la acción en torno a asuntos públicos, en su hechura e implementación también participan o inciden de manera directa y/o indirecta agentes extra estatales. En este escenario de diferentes tensiones,



las políticas públicas son una forma de “regulación social y política de los problemas sociales” (Lascoumes y Le Gales, 2014, p. 30), pero dichos problemas requieren definiciones que deriven en modos de solución, eso implica hacer público, debatir y acordar respecto a los límites entre lo que se debe o no atender, así como definir con qué instrumentos y con qué fines.

Lo ideal en un régimen democrático es el balance entre los diferentes intereses para el bien común, para lo cual es indispensable la construcción de consenso³, de ahí que la gobernanza territorial sea una precondition para la elaboración de políticas públicas.

La gobernanza territorial es esa estructura y/o red de relaciones entre los diferentes actores presentes en el territorio para la toma de decisiones de lo público, que incluyen a las políticas públicas y otros acuerdos (formales e informales), pero también es el proceso y la práctica de construcción de esas redes y/o estructuras que deberían participar en las políticas. En el sector rural de nuestro país no todos los agentes han podido participar ni formar estructuras o redes, desde el reparto agrario nos viene una estructura agraria que se encuentra en la base de una larga crisis que nos acompaña desde los años sesenta.

La política pública como política de desarrollo rural plasmada en los planes nacionales de desarrollo, se ha propuesto generar bienestar social y eliminar la pobreza y la desigualdad social, pero éstas continúan reproduciéndose a pesar de que se han asignado cantidades importantes de recursos (Gómez. 2017, p. 97) En 2018 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) publica: “México rural del siglo XXI” donde expresa importantes transformaciones dadas a finales del siglo XX en los territorios rurales de nuestro país, por ejemplo: el reconocimiento jurídico y económico de sus mujeres⁴, quienes hoy poseen el 18 % de los terrenos agrícolas, en contraste con el menos del 1% que poseían hace treinta años; el aumento de la importancia de las actividades no-agrícolas como fuentes de ingreso y empleo; el que los trabajadores rurales conectados a las cadenas que agregan valor, tengan acceso a mercados con mejores remuneraciones; y el hecho de que hoy las remesas han dejado de ser la principal fuente de ingreso no laboral, ya que se están complementando con programas gubernamentales (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura, 2018). Sin embargo, el mismo informe reconoce la existencia de problemas estructurales que hoy se profundizan, esto



se refleja en la pobreza y los cambios en la producción y comercialización de bienes rurales.

Se tiene que “seis de cada diez habitantes de zonas rurales eran considerados pobres en 2016, en contraste con los cuatro de cada diez en zonas urbanas” (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura, 2018, p.1), en términos de pobreza extrema, se tiene que un 17.4% de la población rural la padece, contra el 4.7% del ámbito urbano (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018, p. 23), en la siguiente tabla podemos apreciar y comparar los diferentes indicadores⁵.

Porcentaje de población por indicador de pobreza y zona, México, 2016

INDICADOR	RURAL	URBANO
En pobreza	58.2	39.2
En pobreza moderada	40.8	34.4
En pobreza extrema	17.4	4.7
Vulnerable por carencias sociales	33.3	24.8
Vulnerable por ingresos	1.5	8.7
No pobre y no vulnerable	7.0	27.3

Tabla 1.

Nota. Tabla adaptada de Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, por Consejo

Fuente: Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social., 2018, pp. 23-24.

Por otro lado, respecto a la producción y comercialización, podemos tomar como ejemplos lo situación de los granos básicos. Desde 2012 se acentúa la disminución de la superficie sembrada y su producción. De 2000 a 2007, las hectáreas con arroz cayeron de -6.69% a -2.42%, lo mismo ocurrió con el trigo que fue de -0.84% a - 0.33%, para el 2013 se reportaron -12.13% y -1.45% respectivamente. Si tomamos en cuenta la producción de 2000 al 2013 el maíz registró una diferencia de 1.82% a -0.61% y el frijol de -3.67% a 4.38% (Rubio, 2015, p.63-64), si bien, éste último cultivo tuvo una recuperación, notamos que los movimientos del comercio exterior reportan más importaciones de frijol desde el 2010 hasta el 2016 respecto a las exportaciones.



Gráfico 1. Exportaciones e importaciones de frijol 2010-2016.
 Adaptado de Panorama Agroalimentario. Frijol 2016 por
 Dirección de investigación y evaluación económica y sectorial, 2016, p. 19

Por su parte, el maíz también se importa, siendo Estados Unidos el principal proveedor, en

2016 se compraron del exterior 12.95 millones de toneladas del amarillo y 1.06 millones de toneladas del blanco.

En dicho año la producción del primer tipo fue deficitaria, ya que satisfizo solo el 23.95% de lo requerido a nivel nacional, en cambio la producción de maíz blanco cubrió la demanda y se produjeron 24.56 millones de toneladas, de ahí que su importación sea menor (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación, 2017, p. 4).

En el gráfico II se aprecia el contraste entre las exportaciones e importaciones de 2010 al 2016.



Importaciones de maíz en México, 2010-2015
(Millones de toneladas)



Gráfico 2. Exportaciones e importaciones de maíz 2010-2016.

Adaptado de Panorama Agroalimentario. Frijol 2016 por

Dirección de investigación y evaluación económica y sectorial, 2016, p. 19.

Para los datos de 2016 en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural

Pesca y Alimentación, 2017, p. 4.

En términos generales, la tendencia va de una baja producción a altas importaciones de alimentos, esto permea las actividades y condiciones de vida dentro de los territorios rurales e impacta a la sociedad en su totalidad.

A pesar de iniciativas complementarias al ingreso rural y mejoras en el reconocimiento de la participación de las mujeres, la situación está lejos de ser aceptable para una mayoría. Es necesario revisar la constitución de este ordenamiento, ¿cuáles han sido las políticas que han permeado el desarrollo rural en México?, a continuación ofrecemos un análisis al respecto.

Metodología

Para identificar la política social que ha configurado la situación del campo en nuestros días e identificar qué tipo de gobernanza ha imperado, hemos revisado la política pública que se reúne en los Planes Nacionales de Desarrollo, programas que se le derivan, así como el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Hemos hecho énfasis en la



política económica por sobre la social. Nos interesa identificar de los tipos de desarrollo rural y los ejercicios de gobernanza que implican.

Resultados y Discusión

El Plan Nacional de Desarrollo de 1983 con Miguel de la Madrid Hurtado como presidente enfrentó la crisis por la caída de los precios del petróleo, se propuso recuperar la capacidad de crecimiento y mejorar el desarrollo, tuvo dos líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural, en consonancia con un acuerdo realizado en 1982 con el Fondo Monetario Internacional, en el cual se comienza a redefinir el papel del Estado mexicano bajo el concepto neoliberal (Orozco, 2018, p. 1).

El nuevo esquema se tradujo en reducciones, tanto de la inversión y el gasto público en el campo, 66.7% y 80% respectivamente, así como del monto de créditos disponibles al sector por parte de la banca comercial y BANRURAL (Paz, 2003, p. 20 y 37).

Ante esta circunstancia la mayoría de los campesinos produjeron para el autoconsumo, muchos arrendaron sus tierras, vendieron su fuerza de trabajo en el campo o la ciudad e incluso en el extranjero. Otros, así como a pequeños agricultores que siguieron comercializando, recurrieron a créditos y a la venta anticipada de la cosecha, lo que aumentó el poder y la presencia de la intermediación (Paz, 2003, p.37-38).

Sólo pudieron salir avante los productores agrícolas pecuarios y forestales con capacidad de negociar buenas condiciones de intercambio y no se diga de los empresarios rurales, protegidos por sus conocimientos del mercado y distintos capitales, ahora además, podían aprovechar la compra a terceros en condiciones de mayor ventaja (Paz, 2003, p.38).

En 1985 se echó a andar el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI)⁴, en este enfoque se planteó formalmente la participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y, a partir de ello, convertirse en orientador de la acción de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal.

En lo concreto se utilizaron criterios de rentabilidad, apoyando áreas con mayores posibilidades productivas, relegando otras agriculturas, por ello no es casualidad que los financiamientos adolezcan de objetivos sociales y comunitarios. (Orozco, 2018, p. 6).



En el plan de desarrollo de 1989 a 1994 con Carlos Salinas se planteó alcanzar una mayor producción y productividad rural a través del esquema Neoliberal, sin embargo, se agravaron la insuficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna, así como la pobreza y las desigualdades en el sector rural.

Los mejores rendimientos se dieron en las regiones de riego del país, bajo el mando de empresarios rurales, dotados con grandes extensiones de tierra (hasta 15 000 mil hectáreas) y factibilidad de integrar maquinaria e insumos de calidad. Esto fortaleció la organización de los empresarios rurales, aliados con grandes empresarios y grandes intermediarios comerciales.

En cambio las organizaciones campesinas y ejidatarias no consiguieron autonomía de gestión ni se liberaron de amparos políticos y líderes deshonestos, a pesar de que en el papel se leyera: “Modernizar el campo implica (...), que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos” (Federal, 1989, p. 11)

Se instauró el Programa Nacional de Modernización del Campo (Pronamoca) 1990- 1994 para la liberación gradual de precios y del comercio exterior, así como desincorporar las actividades que realizaba en el procesamiento y la comercialización de productos agropecuarios, de ahí que se liquidaran organismos de apoyo como Profase, Albamex y Conafrut; se vendió Fertilizantes Mexicanos y se eliminaron organismo como Azúcar S.A., Tabamex y el Consejo Mexicano del Café. En cuanto a los precios de garantía, quedaron limitados a precios de referencia solo para el maíz y frijol y los subsidios al desarrollo agropecuario se redujeron al Procampo y a los apoyos de comercialización (Paz, 2003, p. 65-66).

Con la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 se pretendía dar nuevas facultades a los núcleos agrarios respecto a su tierra. Pero al establecer la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí o con terceros, al ceder el uso de sus tierras, o transmitir sus derechos entre los mismos, la reforma legalizó y fortaleció el poder de los caciques, así como legalizó el dominio directo de los capitalistas privados sobre la tierra (Semo, 2004, p.87).

Pocos se beneficiaron, la pobreza seguía fuerte a pesar del Programa Nacional Solidaridad, una política social con enfoque asistencialista.



Bajo el plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 con Ernesto Zedillo se crearon diferentes instrumentos de política agropecuaria. El Programa de Apoyos directos al campo (Procampo) se instrumenta a finales de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas, pretendía fomentar la reconversión productiva hacia sectores más rentables, favorecer la organización de los productores y atender problemas ambientales. No cumplió ninguna de las metas, pues igual que en los apoyos a comercialización, las acciones se centraron en las transferencias de apoyos directos, sin coordinar la gestión de conocimientos productivos, la inducción de innovaciones tecnológicas, organizativas y de intercambios comerciales (Escobar, Almaguer y Ocampo, 2011, p. 103).

La alianza para el campo presentado en 1995, fue la respuesta a la movilización campesina, se sentaron a la mesa representantes de productores empresariales hasta campesinos. Sin embargo, la mayoría de las propuestas del movimiento social no fueron integradas (Gómez, 1996) En los hechos fue:

...una serie de instrumentos desarticulados para fortalecer la capitalización y la capacidad productiva de quienes cuentan con condiciones de rentabilidad. Es así un programa de fomento agropecuario y de ninguna manera una política de desarrollo rural que supone valores, conceptos y realidades mucho más complejos. Es obvio que se busca la sustentabilidad económica pero no la sustentabilidad social del sector rural. Se rehúye el reto esencial de avanzar hacia un desarrollo soberano, equilibrado, incluyente y equitativo (Gómez, 1996)

Las acciones de política pública en este sexenio profundizaron los procesos que ya se habían echado a andar en los planes pasados, la división económica y social entre los grandes propietarios y los medianos y pequeños productores. También se pudo constatar que los tratados de libre comercio gestionadas con Salinas, no dinamizaron la producción nacional, en cambio, las importaciones crecieron rápidamente.

A comienzo del Siglo XXI en México, tuvimos tres Planes Nacionales de Desarrollo, el de 2001-2006 (Vicente Fox), el de 2007-2012 (Calderón) y el de 2013-2018 con Enrique Peña Nieto.

A partir de 2001, se implementaron el Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2006, el Programa Sectorial 2001-2006, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la integración



del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural. En el Plan de Desarrollo 2007-2012 se planteó como eje central el desarrollo humano sustentable. Surge la Ley de Planeación para la Soberanía Alimentaria y Nutricional. Y en 2013 con Enrique Peña Nieto se incluía el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. Por razones de espacio y de importancia, trataremos la Ley de Desarrollo Rural Sustentable promulgada en 2001.

Siguiendo a Gómez y Tacuba (2017, p.110) tres aspectos resumen la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS): a) el enfoque de desarrollo basado en el concepto de territorio rural y no exclusivamente en el sector agrícola; 2) la coordinación entre dependencias gubernamentales encargadas del desarrollo rural; y 3) la concurrencia de programas públicos.

A pesar de sus planteamientos innovadores, la organización institucional planteada en la LDRS no tuvo operatividad, las secretarías involucradas actuaron con su propia lógica sectorial (no rural), sin relación o atención hacia acciones relacionadas.

.El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) que se derivó de dicha ley, solo condensó los programas sectoriales relacionados al medio rural; sin partir de una lógica unificada o diagnóstico común, sin compartir metas complementarias.

Otro aspecto importante de la LDRS es el sistema producto que se ha establecido como un consejo nacional o local mediante mesas de diálogo, juntas de cadena y otros tipos de organizaciones relacionadas, opera a través de comités, que incluyen productores, industriales, comercializadores, proveedores de servicios, instancias de gobierno, etc., en dichas juntas se planea, comunica y se negocia permanentemente entre los actores económicos (eslabones) que forman parte de las cadenas productivas. La principal herramienta es la elaboración de un plan rector que identifique acciones y/o proyectos al corto, mediano y largo plazo (Cuevas, Baca y Aguilar, 2011, p. 85-86).

Las principales desventajas de este enfoque recaen en dejar a un comité de representantes gubernamentales y no gubernamentales la definición y creación de políticas agropecuarias para el país (en el sentido de que una política se compone de múltiples programas). En este sentido, la desventaja recae en cómo se puede asegurar que los comités se integren con actores que tengan representatividad del eslabón que representan. Por otro lado, la principal ventaja que sale a la luz..., es que el enfoque de sistema



producto es el marco normativo bajo el cual pueden ser aplicadas y dirigidas las estrategias de mejora que se identifiquen en los diagnósticos estatales, así como la aplicación de las acciones generadas en los planes rectores realizados, esto con la finalidad de impactar a nivel local. (Cuevas, 2011)

Reflexiones finales

Coincidimos con Gómez y Tacuba (2017) que no ha existido coherencia entre lo que plantean las instituciones formales, lo que la política económica se propone y el impacto real a la desigualdad y pobreza.

En términos de gobernanza la elaboración de políticas públicas no ha incluido de manera efectiva a los diversos agentes, si bien, hay redes de relaciones, el Estado no ha mediado entre los diferentes intereses, no ha incluido a los más vulnerables, campesino, pequeños y medianos productores, más bien, ha actuado a favor de un solo segmento, respondiendo a una lógica neoliberal.

Al profundizarse la pobreza de aquellos actores locales, se limita su participación y se limitan o anulan las posibilidades de territorialización.

Sin embargo, desafiando la lógica depredadora, tenemos experiencias de organización productiva que desde la lógica campesina, nos plantean experiencias que pugnan por una gobernanza territorial.

Estas organizaciones campesinas se caracterizan por rechazar el corporativismo estatal al declarar su autonomía, como una pre-condición democrática, y asumir posturas críticas hacia las políticas públicas del Estado. Es el caso de varias organizaciones cafetaleras que ahora practican la agroecología y pugnan por la soberanía alimentaria en sus comunidades. Han tenido que enfrentar burocracias, intereses creados, grupos de poder y autoritarismos.

Podemos mencionar a la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) en Oaxaca, y la Cooperativa Tosepan Titataniske de Cuetzalan, Puebla, que no se conciben solo como unidades de producción, sino también como agentes de bienestar social, por ello sus objetivos plantean la satisfacción de diversas necesidades. Activando sus recursos para poder ser interlocutores en ejercicios de gobernanza territorial lo que identificamos como Sistemas Agroalimentarios Locales Campesino.



Notas

¹ Estamos hablando de un plano que trasciende el marco electoral

² Creemos impreciso el texto original de la FAO que menciona: “las mujeres han ido asumiendo un rol cada vez más relevante en las actividades económicas”, pues pensamos que el trabajo de las mujeres rurales siempre ha sido relevante para la economía rural, dentro del cual se incluye el trabajo no remunerado, por lo tanto, precisamos que el avance está en el reconocimiento jurídico y económico, esto último, en tanto son consideradas en los programas gubernamentales económicos y sociales.

³ Es importante considerar que en México la población urbana total es de un 77% y de 23% la rural (Geografía, s/f), por lo tanto, es significativo que las cifras de pobreza sean mayores en las localidades rurales, con la excepción en “vulnerabilidad de ingresos” (aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar).

⁴ Su antecesor de 1970 a 1982 fue el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider).

Referencias Bibliográficas

Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018).

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Ciudad de México: CONEVAL.

Cuevas, V., Baca del Moral, J., & Aguilar Ávila, J. (2011). El concepto de Sistema Producto como eje de las políticas agropecuarias en México. *Análisis del medio rural latinoamericano*, 83-94.

Dirección de investigación y evaluación económica y sectorial . (2016). *Panorama Agroalimentario*. Ciudad de México: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

Escobar, J. A., Almaguer Vargas, G., & Ocampo Ledesma, J. G. (2011). El programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) y su impacto sobre la gestión del conocimiento productivo y comercial de la agricultura del Estado de México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 8(1), 89-105.

Federal, P. E. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Cámara de Diputados. Obtenido de Caámara de Diputados: <https://bit.ly/3nQB2TV>



- Geografía, I. N. (19 de enero de 2019). *Encuesta Intercensal 2015*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía <https://bit.ly/34YkhNR>
- Gómez, L., & Tacuba Santos, A. (2017). La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *EconomíaUNAM*, 14(42), 93-117.
- Gómez, T. (Marzo de 1996). *El Programa Alianza para el Campo*. Obtenido de DPH diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial: <https://bit.ly/2FtEKkY>
- Herrera Tapia, F. (2013). Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional. *Gestión y política pública*, 22(1), 131-159.
- Javier, D. M., & Torres Torres, F. (2009). La gestión territorial como instrumento par el desarrollo rural. *Estudios Agrarios*, 15(42), 55-73. Recuperado el 4 de octubre de 2018, de http://www.pa.gob.mx/publica/rev_42/ANALISIS/Javier%20Delgadoillo_6.pdf
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Nora, L., & Pérez Espejo, R. (1982). Sistema Alimentario Mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos. *Problemas del desarrollo*, 13(51), 247- 287.
- Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura. (2018). *México rural del siglo XXI*. Ciudad de México: FAO. Recuperado el 4 de enero de 2019, de <http://www.fao.org/3/i9548es/I9548ES.pdf>
- Orozco, M. E. (5 de diciembre de 2018). *El sector agrícola y la política de modernización del campo mexicano*. Obtenido de Observatorio Geográfico América Latina: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal3/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/03.pdf>
- Sánchez, F. P. (2003). *La economía mexicana ¿sin campesinos?* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, Fondo Editorial FCA.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación. (2017). *Planeación Agrícola Nacional 2017- 20130. Maíz grano blanco y amarillo mexicano*. Ciudad de México : SAGARPA.
- Semo, E. (2004). *La agricultura, siglos XVI al XX* (Vol. 9). México: Océano.



“Modelo Medellín”. Contradicciones de la política urbana en asentamientos precarios: ¿Para qué? ¿Para quién?¹.

Liliana María Sánchez Mazo
Christian Giovanni Álvarez López

Resumen

Producto de la implementación de políticas públicas en asentamientos precarios desde inicios de la década del 2000, Medellín-Colombia ha pasado por una transformación urbana de la que es indicador, el mejoramiento de condiciones de vida de pobladores. El acceso a vivienda, saneamiento ambiental, servicios públicos domiciliarios, salud, educación, cultura, transporte, seguridad y convivencia, equipamientos y espacios públicos, ha incidido en que la ciudad sea reconocida como modelo para el mundo. Si bien dichas políticas abren posibilidades para el cotidiano de los pobladores, históricamente caracterizado por la violencia, pobreza, desigualdad y exclusión social; éstas se desarrollan en un contexto contradictorio en el que simultáneamente, se responde a exigencias del mercado global y a necesidades locales. Las investigaciones de las que deriva esta ponencia, fundamentadas en revisión bibliográfica, análisis de información cualitativa y cuantitativa de áreas de estudio, observación participante, entrevistas, talleres y recorridos territoriales; analizan la transformación de barrios populares, con foco en: i) vaivén entre avances e impases de la política pública en asentamientos precarios que muestra la contradicción entre la redistribución de recursos en población vulnerable y, al mismo tiempo, la mercantilización de los barrios; ii) poderes en disputa que pugnan por la captura individualista de los beneficios de la urbanización, frente a los cuales emergen acciones comunitarias que se apropian de espacios y equipamientos públicos construidos por la intervención, en nombre de la construcción de paz territorial, como bandera de lucha social.

Palabras clave

Asentamientos precarios; Desigualdad urbana; Lucha social; Políticas públicas; Transformación urbana.

Introducción

Se explora cómo las políticas públicas progresistas y distributivas implementadas desde inicios de la década del 2000 en asentamientos precarios de Medellín, contribuyeron a



la transformación urbana mediante la mejora de índices de calidad de vida y de desarrollo humano. No obstante, el acceso y disfrute de los beneficios físico-urbanísticos y socio-económicos generados por el proceso de urbanización para la población más vulnerable, revela tensiones manifiestas en su captura individualista, la falta de continuidad de la política urbana y de control urbano del poder público. Se muestra como la reproducción de nuevos ciclos de exclusión social desata acciones juveniles movilizadoras de formas de apropiación de espacios y equipamientos públicos orientadas por la paz territorial.

Fundamentación del problema

La transformación de Medellín generada por la política pública, que la erige como “ciudad modelo”, ocurre en un contexto contradictorio en el que la construcción democrática se nutre de la confluencia de dos proyectos políticos, el democrático-participativo y neoliberal. Según Dagnino (2004, p. 97) la defensa de esos proyectos deriva del relacionamiento entre agentes heterogéneos que luchan y disputan por posicionarlos. En el campo de tal lucha, Dagnino propone el término “confluencia perversa” referida al uso confuso de referencias comunes por ambos proyectos políticos más que apuntan a finalidades opuestas.

En el contexto colombiano, el Estado Social de Derecho promulgado por la Constitución Política de 1991, abrió la posibilidad de implementar la política urbana de Medellín en comienzos del siglo XXI con participación social, apertura de espacios públicos para la deliberación colectiva, garantía de justicia, igualdad, inclusión social, económica y política, apropiación del lugar habitado y satisfacción de necesidades básicas. No obstante, este potencial democrático-participativo rápidamente fue confrontado por prácticas de Estado mínimo, que se transfieren responsabilidades gubernamentales a la sociedad civil y al sector privado; generando la estructuración de la vida social, política, económica y cultural alrededor del mercado.

Esta lógica mercantilista, también calcada en la gestión pública local de ciudades, incorpora como desafíos globales la atracción de capitales externos y del turismo, usando “modelos semejantes” aplicados en procesos de planeación urbana (Sánchez y Moura, 2005, p. 24). Al respecto Delgadillo (2014) sostiene que, desde mediados de la década del 2000, gobiernos de diferentes ciudades y orientaciones ideológicas parecen constituir un “menú de recetas experimentadas” que pretenden homogenizar procesos



promovidos por la política urbana, buscando confrontar con éxito problemas e desafíos urbanos.

La literatura contemporánea sobre política urbana, de corte neoliberal, enfatiza en la reproducción de espacialidades y relaciones sociales de dominación. La predominancia de este énfasis lleva a que autores como Vainer (2000) y Souza (2006) indiquen la necesidad de trascender esta visión enfocando los estudios urbanos en experiencias, aunque incipientes y tenues, cuestionen la ideología de mercado. De las múltiples expresiones colectivas por la reivindicación del derecho a la ciudad en América Latina (entendido como forma superior de los derechos, Lefebvre, 1968), emergen experiencias que se erigen como bandera de lucha de grupos poblacionales vulnerables orientados a la redistribución de bienes comunes, de control, gestión y participación social en la construcción de ciudad (Sugranyes, 2013).

El análisis de la transformación de los barrios populares de Medellín bajo la lupa de intervenciones urbanas es un laboratorio en el que confluyen, de manera combinada, el discurso de Urbanismo Social-US en favor de la garantía de derechos desde la construcción de equipamientos, espacios públicos e infraestructura para la movilidad urbana; y del mercado, en favor de la “competitividad y de la buena imagen de ciudad” (Sánchez, 2017). Queda revelar las tensiones que emergen de la transformación de la ciudad periférica y sus implicaciones en el cotidiano de la población.

Metodología

Las reflexiones en torno al “Modelo Medellín”: contradicciones de la política urbana en asentamientos precarios: ¿Para qué? ¿Para quién? derivan del estudio de la transformación urbana generada por el proceso de urbanización de barrios de la comuna 1 y 2 de la zona nororiental. La metodología permite configurar una línea de tiempo de dicha transformación con auxilio de estrategias como análisis documental, fotográfico, de mapas y, tratamiento de datos cuantitativos. La observación participante, recorridos territoriales por equipamientos y espacios públicos, entrevistas y procesos formativos críticos con población juvenil, habitante de los barrios urbanizados, posibilitan acompañar el cotidiano, así como reconocer tensiones y contradicciones relativas a la mercantilización del espacio producido.

Resultados y discusión



Desde mediados del siglo XX Colombia experimentó una acelerada urbanización generada por movimiento migratorio hacia principales ciudades (Bogotá Medellín Cali, Barranquilla). En 1950 la tasa de crecimiento fue alta, alcanzando el 5.57%, (Martínez, 2014, p. 224); el período de mayor dinamismo urbano se localiza entre 1951-1973 con tasas superiores al 4,38% (Torres, 2007, p.69). Hasta el 2000, la periferia urbana de Medellín fue construida a varias manos; siendo protagonistas sus habitantes en compañía de la iglesia católica y diferentes sectores de la sociedad civil. La participación y organización social, que se erigen como forma de lucha popular por el derecho a la ciudad, han permitido la autoconstrucción de vivienda y de equipamientos como iglesias y centros comunitarios.

Pobreza, desempleo, informalidad, precariedad urbana en infraestructura, saneamiento ambiental, servicios públicos domiciliarios, al igual que fragmentación socio-espacial y violencia constituyen la realidad histórica de los asentamientos precarios, que al ser atendida por intervenciones públicas inadecuadas, desarticuladas, discontinuas e insuficientes (Sánchez, 2017), se ha ido agudizando. Esta problemática urbana fue negligenciada durante la década de 1970 por el poder público para, posteriormente, ser abordada con medidas coercitivas -tendientes a la erradicación-, compensatorias -orientadas a la habilitación de soluciones habitacionales- o subsidiarias con financiamiento. Aunque desde 1980 se implementan intervenciones públicas en áreas precarias, es en la década del 90 que el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales-PRIMED posibilitó la unión de voluntades políticas para la atención integral de algunas zonas.

La Constitución Política de Colombia de 1991, basada en el Estado Social de Derecho y en la democracia participativa, posibilitó condiciones institucionales que particularmente en Medellín, entre el 2004-2011, fueron aprovechadas para avanzar en la creación de instrumentos urbanos para áreas precarias. Este período se presenta como un momento de cambio político en la ciudad dada la continuidad de la política urbana, sostenida consecutivamente por dos alcaldías (2004-2007, 2008- 2011), denominadas como progresistas y democráticas.

El nuevo cuadro político-institucional, fundamentado en el Urbanismo Social- US, rompía con la lógica desarticulada y fragmentada de la planeación y de la gestión pública. En el campo de la intervención se implementó el primer Proyecto Urbano Integral-PUI, con financiamiento municipal, predominantemente y, en menor medida, con recursos



departamentales y nacionales orientados al componente de vivienda. Paralelamente, el PUI, ejecutado por la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU articuló acciones de diversas entidades en educación, salud, cultura, transporte, ambiente, espacio público, vivienda, servicios públicos domiciliarios; siendo la articulación de tales componentes la que da el carácter su integral.

Urán (2012, p. 36) argumenta que el US no deriva únicamente de la imaginación e iniciativa institucional, este también resulta de la lucha por la construcción colectiva de una política urbana, durante la década de los 90, en medio de la crisis generada por la violencia y la ingobernabilidad. Diversos sectores la protagonizan, entre ellos, habitantes de barrios populares, académicos, privados, gubernamentales y ONGs.

Diagnósticos llevados a cabo en la periferia señalan la zona nororiental como la de mayor densidad demográfica de la ciudad, la de más alto índice de violencia, la de los más bajos índices de desarrollo humano, condiciones de vida y de espacio público. En razón de ello el primer PUI se implementó en esta zona. El equipamiento y espacio público, eje de la intervención, presentaba, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2008), el menor índice de la ciudad, siendo de 0,65 m²/habitante, en cuanto la media urbana se encontraba en 4,01 m²/habitante. La meta del Plan Especial de Espacio Público de Medellín-PEEPM proyectada para 2020 orientaba alcanzar para la ciudad los 6 m²/hab.

Sánchez e Hincapié (2016; 2017); Sánchez (2017, p. 162-224) registran cómo los barrios de esa zona presentan transformaciones socioeconómicas y físico-urbanísticas que confrontan problemas reales y estructurales generando que la población de la zona tenga una vida digna. Este avance de la política del US se observa en el acceso a derechos sociales:

El diagnóstico dramático en espacio público en 2004, que prevaleció durante 53 años en los barrios Santo Domingo Savio, Granizal, Popular y Andalucía, cambió con la construcción de 125.000 m² de espacio público, implicando que este pasase de un índice de 0.65 a 1,7 m²/hab. Disminución de violencia por procesos de pacificación, reportada en cifras oficiales en una reducción del 75% de homicidios, pasando de 98 a 26 por 100.000 habitantes.

Vivienda, entorno y saneamiento ambiental (consolidaciones habitacionales Juan Bobo: 120 apartamentos, 116 mejoras, 236 legalizaciones y 196m² de nuevos equipamientos



comunitarios y; La Herrera: 126 apartamentos y 85 mejoras).

Infraestructura en transporte (puentes, calles, aceras, Metrocable-Línea K, sistema de transporte masivo), equipamientos culturales (Parque Biblioteca España), salud (centro de salud), seguridad y convivencia (estación de policía, casa de justicia, instalación de cámaras)

Dinamización economía barrial (Centro de Desarrollo Económico Zonal- CEDEZO). La diversificación del comercio formal e informal constituye la actividad predominante de los barrios; en Andalucía se estima su crecimiento en un 400%: de 18 locales en 2004, a 300 aproximadamente después de la intervención (Alcaldía de Medellín, 2008).

El aumento de índices medidos en calidad de vida (figura 1), en desarrollo humano (figura 2), junto con la visibilidad y apertura de la ciudad a nivel local, nacional e internacional; generó un cambio significativo en el imaginario de los habitantes asociado al “cambio de la imagen negativa de sus barrios como territorios excluidos olvidados y violentos por lugares tranquilos, atractivos y deseables de habitar y visitar”².

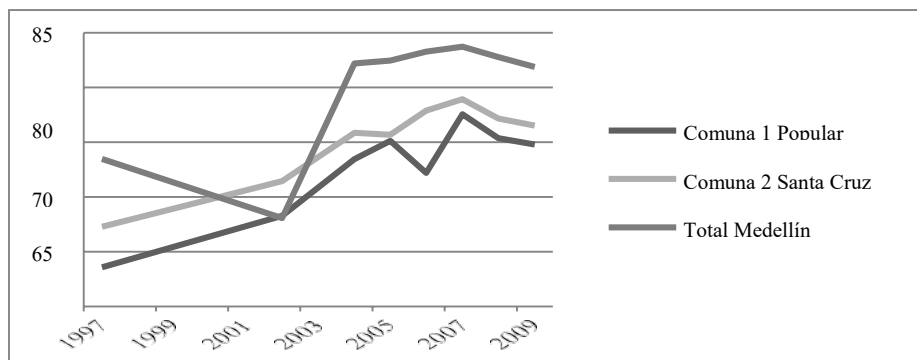


Figura 1. Evolución del Índice de Calidad de Vida, comunas 1-2 de Medellín, 1997- 2009.

Fuente: Sánchez (2017, p.172) con información del DAPM (2002-2010).

Índice creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para medir la esperanza de vida al nacer, la educación y el salario.

Índice creado por la Alcaldía de Medellín para medir la calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos domiciliarios, capital humano, escolaridad, demografía, salud y empleo.

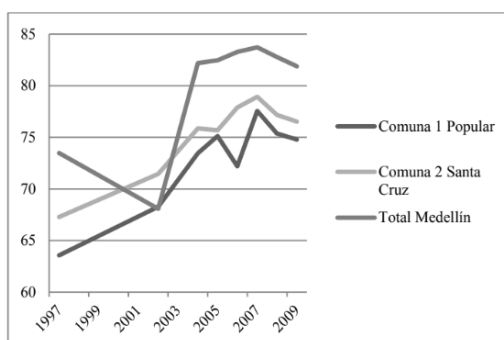


Figura 2 Evolución del Índice de Desarrollo Humano, comunas 1-2 de Medellín, 2001- 2010.

Fuente: Sánchez (2017, p. 172) con información del DAPM (2002-2010).

Al avance de la política urbana basada en el Urbanismo Social-US se suma la competitividad de la ciudad. En el US, base del “Modelo Medellín”, confluyen lógicas que Brand (2010) denomina “poco compatibles”, y que nosotros identificamos como democratizante y de mercado. La primera asociada a la garantía de derechos, la segunda a la incorporación de la ciudad en la red de mercado mundial.

Estas lógicas fueron materializadas por el PUI de la zona nororiental con la renovación del espacio público y el mejoramiento integral de barrios mediante: i) acciones en seguridad, educación, gobernabilidad y pacificación de los territorios asociadas a la paz; ii) arquitectura puesta al servicio de las personas participantes en la intervención urbana; iii) inclusión socio-espacial para el acceso a una vida digna, articulación con la ciudad formal y la libre movilidad urbana; iv) apropiación del espacio público mediante la convivencia pacífica, el encuentro y el reconocimiento de la diferencia.

Mientras que la lógica democratizante deriva de necesidades sociales y de la realidad local; la lógica económica transfiere a la política urbana de Medellín las exigencias del mercado global, traducidas en metas de competitividad, nueva imagen de ciudad, inversión extranjera y atracción turística (Velásquez, 2011, p. 72-78; Quinchía; 2013; Sánchez, 2017). Montoya (2014) argumenta el US se vale de la garantía de derechos en cuanto ideología para reproducir un modelo de ciudad funcional, en el que se reinventa la represión y se transforman las representaciones ciudadanas sobre la ausencia del Estado.



La lógica más publicitada por fuentes oficiales es aquella que coloca el US como respuesta institucional que enfrenta la precariedad, violencia, pobreza y desigualdad de los barrios populares. La otra, menos difundida y de origen académico, advierte su inclinación al ordenamiento de la ciudad según exigencias del mercadoglobal, de control y pacificación de territorios en conflicto, inclinada a su mercantilización. La transferencia de la lógica democrática y de mercado al ámbito de la política pública genera una combinación inédita de factores sociales y económicos que significaron avances en la gestión pública, la planeación urbana local y en el desarrollo urbano. Así, necesidades sociales y desafíos globales se materializan en la transformación de los barrios populares.

La lógica de mercado es nítida en el “Modelo Medellín”. De un lado, el PUI de la zona nororiental, catalogado por la institucionalidad como exitoso por la metodología participativa y el reconocimiento de derechos, posibilitó que la política del Urbanismo Social lograra destaque local, nacional e internacional. Sánchez (2019) advierte como los logros fueron registrados, documentados y difundidos para su réplica por consultores internacionales, poder público local, y organismos como la Organización de Estados Americanos, ONU-Hábitat y la Agencia Francesa de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. El director de las Prácticas Mundiales de Desarrollo Social, Urbano y Rural, y Resiliencia del Banco Mundial aseguró “Creemos en la experiencia de Medellín en cuanto a la reducción de delincuencia urbana y de la violencia. La transformación de Medellín hacia una ciudad inclusiva, vibrante y competitiva es una inspiración para otros países y ciudades” (Banco Mundial, 2017).

La vertiginosa atención mediática, acompañada de un efectivo marketing urbano logró, según la Alcaldía de Medellín-AdeM (2015, p.122-123), que la ciudad fuese competitiva al vincularse al mercado global teniendo un posicionamiento estratégico en el escenario internacional. Múltiples eventos internacionales, premiaciones otorgadas desde 2004 a la fecha, publicaciones, artículos en revistas *fashion* y videos, la colocación de la ciudad como referente de turismo obligatorio, así lo demuestran.

Como resultado se instaura una nueva imagen en la que barrios populares pasan de ser los lugares más violentos del mundo a lugares seguros y modelos de transformación urbana. La difusión de las bondades del desarrollo urbano de Medellín ha llevado a su réplica en municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como Itagüí, de



ciudades colombianas como Bucaramanga, Bogotá, Cali y Cartagena y, de ciudades latinoamericanas como Rio de Janeiro, Asunción, Lima, Caracas, La Paz, Monterrey³.

El análisis del contenido noticioso difundido sobre el “Modelo Medellín” en la última década (a partir de 2005) deja ver el lado positivo de la transformación urbana que, en el caso de los barrios populares, se pone en tensión por dinámicas urbanas contradictorias. En una de las poquísimas publicaciones críticas sobre dicha transformación, Restrepo (2011) advierte “que el modelo de desarrollo aplicado en Medellín tiene bajo sus pliegues un cúmulo de ilegalidades que justamente las narrativas urbanas contemporáneas pretenden ocultar, por eso apelan a la grandilocuencia constante y repetitiva de los logros leídos en clave de cuento de hadas. Nada más ajeno a la realidad”.

Una de las contradicciones se observa en la garantía del interés colectivo logrado con la construcción de obras públicas como el Parque Biblioteca España que, conflictúa con el desplazamiento de 123 familias removidas de su lugar de origen y con los problemas de cierre del edificio desde agosto de 2015.

De la predominancia de la lógica de mercado sobre el goce de derechos sociales, emerge otra contradicción. Si bien es cierto que población históricamente vulnerable hoy tiene acceso a nuevos servicios localizados en las centralidades urbanas configuradas por la intervención; en el caso de la “apropiación de espacios públicos”⁴, tales beneficios son disputados por lógicas de mercado: comerciantes se apropian de espacios públicos para ampliar sus servicios, actores al margen de la ley cobran a habitantes por el uso de calles para estacionamiento de vehículos y, turistas apropian los servicios recientemente instalados en barrios populares.

Espacios y equipamientos públicos que prometían acceso y articulación entre barrios, como el Puente de Guaduas (caído sin inaugurarse), y variados servicios culturales como el “Parque Biblioteca España (predio cerrado por restauración de fachada por fallas estructurales)”⁵, además de parques como el del Ajedrez y plazoletas como la de Los Niños, sufren la falta de continuidad de la política urbana: falta de mantenimiento, abandono, deterioro, vandalismo y destrucción de obras públicas.

La falta de continuidad de la política urbana también asoma en el cambio de denominación del discurso en que se sostiene, que pasa de Urbanismo Social (2004-2011) a Urbanismo Cívico Pedagógico (2012-2015) bajo el cual se orientó la



construcción de espacios públicos en barrios populares como Unidades de Vida Articulada – UVA y el Cinturón Verde Metropolitano para contener la expansión de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2012; Alcaldía de Medellín, 2015).

En un contexto más amplio, aunque los avances de la política urbana difundidos demuestran haber incidido en las dinámicas económicas mediante la disminución de la pobreza; la desigualdad continúa siendo un problema estructural en la ciudad. En 2003 el “Coeficiente de Gini” reportó su nivel más alto en los últimos 11 años (0.56), cayendo en 2013 a 0.51 y, de nuevo con leve aumento (0,52) en 2016 (Medellín Cómo Vamos-MCV, 2015). Mientras la región metropolitana en 2017 tenía una desigualdad alta, Medellín como núcleo de la región presenta un nivel de desigualdad por ingresos más alto, y se ubica en un nivel de desigualdad considerado como muy alto (MCV, 2018 citado por Uribe, 2019). De 2013 a 2015 Medellín fue la ciudad más desigual de Colombia, pasando de 0,506 a 0,526 y según el PNUD en el informe de desarrollo humano de Naciones Unidas (2005), Colombia uno de los 10 países más desiguales del mundo, y uno de los tres más desiguales de América Latina (MCV, 2015).

Con apoyo en información de MCV, Uribe (2019) muestra que la desigualdad de Medellín también se expresa en las brechas entre comunas y corregimientos revelada en los indicadores que componen el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida-IMCV. Mientras en El Poblado y Laureles los valores del IMCV son 75,3 y 70,4 respectivamente, en sectores de la zona nororiental como Popular y Santa Cruz son 34,8 y 35,6. Las mayores privaciones tienen que ver con la dimensión de “vulnerabilidad” (hacinamiento, alimentación de niños y adultos, mujeres cabeza de hogar y número de niños y ancianos) y capital físico del hogar (especialmente, tenencia de vivienda).

La violencia endémica, otro problema estructural, repunta a partir de 2009 con la intensificación de ondas de conflicto armado. Migración intra-urbana y de población desplazada del campo para la ciudad colocan a Medellín como ciudad receptora – figura 3- (Sánchez, 2017, p. 49-50). Ese aumento demográfico hizo que la zona nororiental registrase entre 1997-2011 un número de 216.288 personas desplazadas. Los procesos de negociación establecidos en inicios de la década del 2000 no terminaron con la actuación de los agentes al margen de la ley; un nuevo juego de fuerzas de poder se estableció, esta vez conocido como con la denominación “Pacto del Fúsil”, establecido entre grupos criminales y poder público local para reducir homicidios y generar sentimiento de tranquilidad y seguridad (Quijano, 2015).

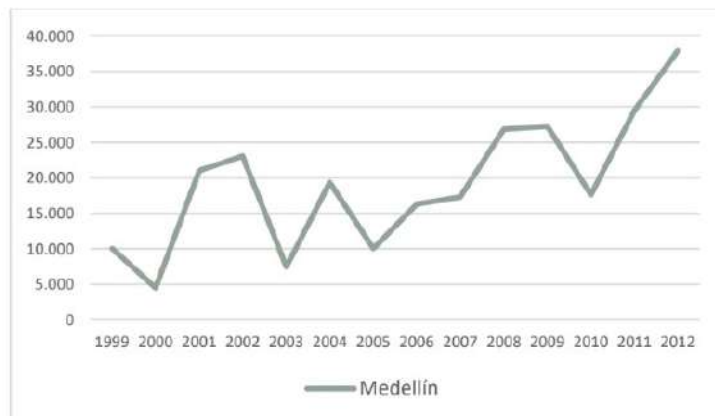


Figura 3 . Número de personas desplazadas entre 1999 e 2012. Fuente: Sánchez (2017, p.51) con datos del Sistema de información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento - SISDHES

Los planes y proyectos de la política urbana actual, a decir de González (2019), están centrados en:

desencadenar las rentas del suelo urbano, el desarrollo inmobiliario y las ganancias económicas y financieras de grupos de interés. Grandes obras públicas cuya premisa era mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, tenían tras bastidores, habilitar y adecuar suelos, entornos y grandes sectores que elevaron las plusvalías, las mismas que nunca regresaron a la administración pública para ser redistribuidas, en compensación de aquellas enormes inversiones hechas a nombre de la movilidad, el espacio público, la recreación o la sostenibilidad ambiental.

Estas evidencias dejan claro que los barrios populares de Medellín viven un nuevo momento en el que las transformaciones positivas en calidad de vida, desarrollo humano y competitividad tienen como contra cara el aumento de impuestos y de costo de vida; correlato de dinámicas de valorización que provocan la expulsión involuntaria o voluntaria de población.

Esa realidad contradictoria sigue siendo construida a varias manos con protagonismo acciones juveniles que se apropian de espacios y equipamientos públicos construidos históricamente por habitantes o por el proceso de urbanización, en nombre de la construcción de paz territorial. Formas de apropiación de espacios públicos resisten a prácticas de dominación y control revelándose mediante la fiesta, música, lectura, arte, teatro, grafiti, la comunicación comunitaria.

Esta apropiación del espacio público contraria a su uso individualista, evidencia la disputa por la construcción de los barrios populares de Medellín, donde jóvenes

luchan por el derecho a la ciudad y al habitar, siendo diferentes expresiones culturales el medio para lograrlo. Destacan acciones culturales, recorridos territoriales y comunicación comunitaria llevadas a cabo por los colectivos Casa Piedra en el Camino, comuna 1 (figura 4) y por la Corporación Mi Comuna, comuna 2 (figura 5) que re-apropian y re-habitan los espacios públicos para el disfrute colectivo.



Figura 4 . Actividad Casa Piedra en el Camino. Fuente: Facebook Casa piedra en el camino <https://www.facebook.com/piedraenelcamino/>



Figura 5 . Día Naranja Corporación Mi Comuna. Fuente: Facebook Corporación Mi Comuna <https://www.facebook.com/corporacionmicomuna>

La promoción de la lectura acompañada de música y los recorridos barriales que promueven la comunicación comunitaria, disputan el uso de parques, plazoletas, calles, aceras, estaciones del metrocable con usos del crimen, del comercio o con prácticas turísticas. Ambos procesos sociales invierten lógicas dominantes de la apropiación del espacio público al promover el cambio de imaginarios colectivos sobre el espacio público pasando de abandono, muerte, peligro, droga y violencia a encuentro y reunión social. Estos procesos, anclados en el cotidiano popular, de base juvenil, con actuación e impacto mico local, contribuyen con la construcción de una ciudad democrática, pensada desde y para el habitante.



Conclusión

Este artículo reveló las lógicas contradictorias que caracterizan la transformación de los barrios populares de la zona nororiental de Medellín, generadas por la política pública orientada en favor de la garantía de derechos y de la competitividad. Con ello se aporta al estudio de la transformación urbana, símbolo del “Modelo Medellín”, desde sus avances técnicos, sociales, culturales, económicos, físicos y urbanísticos difundidos por el poder público local y entidades internacionales, pero también desde sus impases, escondidos en los pliegues del cotidiano popular. avances e impases derivan ganancias y pérdidas tanto para la gestión y planeación de la ciudad como para habitantes. Se gana cuando se tiene la disposición de aprender de lo vivido para mejorar procesos en desarrollo. Se pierde cuando se enfrentan tensiones difíciles de resolver que engendran, a su vez, nuevos ciclos de problemas, pero sobre todo cuando esas tensiones no iluminan acciones públicas y ciudadanas conscientes de su capacidad de transformar los problemas en posibilidades.

La política pública muestra lo lejos que está de ese aprendizaje: se repite sin lograr definir la importancia de lo local frente a lo global avasallador. La vitalidad juvenil muestra la potencialidad de la vida cotidiana, de la que gana fuerza para generar procesos endógenos que reivindican y defienden derechos desde el afecto por los lugares cargados de historia, identidad y pertenencia que llevan a propuestas emancipatorias.

Notas

¹ Artículo resultado de investigación: “Medellín, uma cidade construída a várias mãos? Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea” Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, SP-Brasil y de la práctica social derivada de colectivos juveniles de barrios populares.

² Durante el trabajo de campo realizado desde 2016 hasta la fecha se ha encontrado en entrevistas realizadas a habitantes, que estos se sienten que sus barrios son los mejores de Medellín para vivir.

³ En las siguientes noticias se percibe la transferencia del modelo Medellín a escalas más amplias:



<https://www.elcolombiano.com/antioquia/obras/medellin-ya-exporta-su-modelo-de-transformacion-al-mundo-HJ6083382> https://www.elcolombiano.com/historico/monterrey-replica_modelo_de_medellin_en_cambio_social-GGEC_211788;

<http://www.edu.gov.co/site/actualidad/1697-la-experiencia-de-transformacion-de-medellin-se-replica-en-paraguay>

<http://www.andeslideres.com/es/reportajes/colombia-entrevista-de-anibal-gaviria-correa-alcalde-de-medellin>

⁴ Para conocer otras contradicciones derivadas del proceso de urbanización ver Sánchez (2017; 2019).

⁵ Parque al barrio es una estrategia que recorre las calles de los barrios de la zona nor-oriental, llevando sus programas y servicios de manera directa a espacios públicos y privados.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín (2008). Informe final de gestión, 2004-2008. Medellín la más educada.

Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.

_____. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín, un hogar para la Vida. Alcalde Aníbal Gaviria Correa. Medellín: Alcaldía de Medellín, Consejo Territorial de Planeación de Medellín, Concejo de Medellín.

_____. (2015). Informe final de gestión Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín, un hogar para la Vida. Alcalde Aníbal Gaviria Correa. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Banco Mundial. (2017). Medellín, laboratorio mundial sobre desarrollo urbano, junio 9. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/06/09/medellin-laboratorio-mundial-sobre-desarrollo-urbano-colombia>. Acceso en: 14/09/2019.

Brand, Peter. (2014). El "urbanismo social" de Medellín, Colombia. 2010. Disponible en: <[http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/"Metrocable"/dissemination/Brand-2010.pdf](http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/)>. Acceso en: 18 de febrero.

Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Matos,

D. (Coord.). Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, p. 95-110.

Delgadillo, V. (2012). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? Andamios, México D.F, v. 9, n. 18, p. 117-139, enero./abr.



_____. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 89-111, jun.

Departamento Administrativo de Planeación (2008). Informe final de gestão, 2004-2008. Medellín la más educada. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.

González, L.F (2019). *Urbanismo y ordenamiento territorial para una ciudad justa*. Corporación Región, Opinamos, 04 Septiembre. Recuperado de: <https://www.region.org.co/index.php/opinamos/item/397-urbanismo-y-ordenamiento-territorial-para-una-ciudad-justa>. Acceso en: 13 de septiembre de 2019

Lefebvre, H. Ao redor do ponto crítico. In: Lefebvre, H. *O Direito à cidade*. São Paulo: Editora documentos Ltda., 1969. p. 69-80.

Martínez, L. Tugurio de Dios: el barrio Lenin de Medellín (1969-1975). *Estudios Políticos*, Universidad de Antioquia, Medellín, n. 44, p. 221-241, enero-jun. 2014.

Medellín Cómo Vamos. (2015). *Pobreza y desigualdad en la ciudad de Medellín y su área metropolitana, 2013-2014*. Departamento Administrativo de Planeación Subdirección de Información Medellín, Seguimiento y Evaluación Estratégica Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía de Medellín Agosto 21. Recuperado de: <https://bit.ly/33Wi5HA> Acceso en 13 de septiembre de 2019.

Montoya, N (2014). El urbanismo social: las tácticas de un estado anfibio. *Bitácora Urbano-Territorial 7º Foro Urbano Mundial*; Vol. 24, n. 1.

Quinchía, S. (2013). Discurso y producción de ciudad: un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín, Colombia. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, Medellín, v. 6, n. 11, p. 122- 139, enero./jun.

Quijano, L.F. (2015). *La ciudad de Medellín, le pertenece a los combos de asesinos*. URL: <http:// analisisurbano.org/la-ciudad-de-medellin-le-pertenece-a-los-combos-de-asesinos/> (consultado en línea el 8 de agosto de 2017).

Restrepo, J. (2014). *¿A qué costo se transformó Medellín?* 04 de noviembre. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/a-que-costo-se-transformo-medellin-por-juan-diego-restrepo/383403-3>. Acceso en 14 de septiembre de 2019.

Sánchez, F.; Moura, R. (2005) Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. *Eure*, Santiago de Chile, v. XXXI, n. 93, p. 21-34, ago.

Sánchez, Liliana (2017). "Medellín, uma cidade construída a várias mãos? Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea" Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, SP-Brasil.



_____. (2019). Narrativas de la transformación de los barrios populares de Medellín- Colombia. El cotidiano hablando. 2º. Congreso iberoamericano de historia urbana, Ciudad de México, 25 a 29 de noviembre.

Sánchez, L., Hincapié, L. (2017). O espaço público em intervenções urbanas em assentamentos populares de Medellín – Colômbia. Transformações no cotidiano da população. In: IV ENANPARQ Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 25-29 de jul. 2016. Memórias... Disponible en: <https://bit.ly/3iXC9gT> Acceso en: 24 febrero.

_____. (2017). Viejas y nuevas apropiaciones del espacio público. In: Zuquim, M.L.; Sánchez, L.M.; (Org.) Mautner, Y. (Colaboradora). Barrios populares Medellín, Favelas São Paulo. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, p. 120-132.

Souza, M. (2006). A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand,.

Sugranyes, A. (2013). El derecho a la ciudad y las políticas en vivienda social. Residencias Urbanas.

Planeo, Santiago de Chile, n. 10, mayo-jun..

Torres, C. Ciudad informal colombiana. Revista Bitácora Urbano-Territorial, Bogotá, v. 11, n. 1, p. 53-93, enero./dic. 2007.

Urán, O. (2012). Participación ciudadana y espacio popular urbano en Medellín - entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social – Comuna 1 y Comuna 13 – una reflexión comparativa. e-metropolis, Medellín, n. 8, p. 32-43, marzo.

Uribe, M. (2018). *Pobreza, desigualdad y arribismo*. 19 Septiembre. Corporación Región, Opinemos. recuperado de: <https://www.region.org.co/index.php/opinamos/item/334-opinion- pobreza-desigualdad-y-arribismo>. Acceso en 12 de septiembre de 2019.

Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p. 75-103.

Velásquez, C. (2011). La política de mejoramiento integral de barrios en Medellín ¿Reconquista del territorio por parte del Estado? Kavilando , Medellín, v. 3, n. 1-2, p. 72-78, enero-jun./jul./dic.



A condicionalidade da educação do programa Bolsa Família: os paradoxos do Estado no cotidiano de técnicos implementadores e de titulares¹.

Isabela Vianna Pinho²

Resumo

A pesquisa teve como objeto de análise a condicionalidade da educação do programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF) a partir, sobretudo, do cotidiano de técnicos implementadores “na ponta” e das titulares do programa. Desde sua criação, o afamado programa tem sido alvo de inúmeros discursos e de grande produção intelectual, principalmente no que se refere ao combate à pobreza, desigualdade e exclusão social. Todavia, os enunciados das mulheres beneficiárias, público alvo desta política, não aparecem com frequência na literatura. O objetivo geral era compreender como tal condicionalidade e seus efeitos de “descumprimento” são experienciados na prática. Para tanto, a partir de uma abordagem qualitativa de pesquisa social com caráter etnográfico, utilizou-se como universo empírico de análise o Cadastro Único em São Carlos – município brasileiro localizado no interior do estado de São Paulo – e, para além deste território institucional, a autora também realizou entrevistas semiestruturadas com beneficiárias em seus bairros. O resultado principal que a pesquisa aponta é de que há um descompasso entre a proposta da política e a prática cotidiana das titulares e dos agentes implementadores “na ponta” no que se refere especialmente a responsabilização e monitorização do cumprimento da condicionalidade. A autora argumenta que existem paradoxos constitutivos a própria política do PBF e, mais precisamente, ao próprio Estado. Como paradoxos, faz-se referência à coexistência na prática, por exemplo, do controle e cuidado, da autonomia e da reificação das divisões de gênero.

Palavras chave

Estado; Gênero; Autonomia; Pobreza; Desigualdade.

Introdução

Com mais de quinze anos de existência, o Programa Bolsa Família beneficia cerca de 13 milhões de famílias, sendo considerado hoje o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo. Desde sua implementação em 2003, o afamado programa tem sido alvo de grande atenção tanto na produção acadêmica, quanto no



debate público. Referente à exigência de contrapartidas/condicionalidades, ponto central no desenho do programa e centro de intensa polêmica, pode-se observar também a aparição de enunciados híbridos no interior desta problemática. Isto posto, admite-se a existência de um debate com múltiplas formas de descrição e compreensão de tal política social. Entretanto, os enunciados dos sujeitos receptores não aparecem com frequência na literatura, o que demonstra uma lacuna propícia a ser analisada.

A pesquisa monográfica teve como ponto de partida, assim sendo, as mulheres “beneficiárias” do PBF, principalmente aquelas que já vivenciaram situações de “descumprimento” da condicionalidade da educação. A partir disso, buscou-se pensar o programa pelas experiências destas mulheres, ou seja, pensar a política social como um efeito de suas ações cotidianas em relações constantes com agentes do Estado, principalmente do Cadastro Único.

Tinha-se como objetivo, na pesquisa, relacionar a lógica das condicionalidades contidas no programa Bolsa Família – como o maior acesso aos direitos sociais básicos - com a prática vivida pelas “beneficiárias” e agentes estatais do Cadastro para, posteriormente, pensar sobre as continuidades e descontinuidades entre o que é planejado pela política social e o que é vivido cotidianamente por essas mulheres.

O presente texto pretende mostrar alguns dos resultados de tal pesquisa finalizada em 2017. Ele está estruturado em quatro sessões, fora uma breve introdução. Na primeira, busco relatar como a experiência de estágio provocou inquietações que se transformaram em problema de pesquisa. Na segunda, trato da metodologia utilizada. Depois, analiso rapidamente a lógica estatal através dos princípios norteadores das condicionalidades na terceira sessão. Em seguida, trago algumas discussões na literatura sobre os programas sociais latino americanos e as relações de gênero. Por fim, apresento alguns resultados obtidos.

Definição do Problema de Pesquisa

Fiz um estágio por dois anos, entre agosto de 2014 e 2016, na Secretaria de Cidadania e Assistência Social no município de São Carlos, localizado no interior do estado de São Paulo, onde atuei como entrevistadora no Cadastro Único³. Este espaço pode ser considerado, talvez, a “ponta” ou a “porta de entrada” de um – ou mais - programas de âmbito federal, estadual ou municipal. Neste período, cadastrei, entrevistei e orientei



milhares de pessoas em situação de pobreza, o que também me permitiu conhecer parcialmente a rede de serviços e programas no município.

A partir dessa experiência, a questão das condicionalidades do programa Bolsa Família, mais especificamente a relacionada à educação, provocou-me certa inquietação analítica. Era muito frequente a presença ao nosso setor de famílias “em descumprimento” por falta de alguma criança ou adolescente à escola. Na grande maioria dos casos cabia às mães a tarefa de explicar o porquê de seus filhos faltarem às aulas, justificando com atestados médicos, laudos, etc. Os casos mais comuns narrados eram problemas de saúde e falta de vagas nas escolas próximas de suas residências. Outros empecilhos como transporte, greves, gravidez, drogas, falta de interesse, bullying, problemas psicológicos, morte de familiar e falta de atenção nas chamadas em sala também podiam ser observados. Escolhi, então, apenas focar na condicionalidade da educação por existirem mais famílias em situação de “descumprimento” dessa condicionalidade quando comparadas às da saúde, as primeiras causam menos efeitos que as últimas, conforme observado na rotina do cadastro único.

O problema de pesquisa começou a surgir, portanto, da experiência de estágio, onde se pode destacar o surgimento de inquietações quanto: (a) à altíssima frequência de casos de mães encaminhadas ao Cadastro por estarem em “descumprimento” com a condicionalidade da educação, (b) as falas de gestores, estagiários e assistentes sociais que pareciam soar como punitivas e repressivas em relação às mesmas e (c) à quantidade de espaços que estas mães atravessavam e pessoas que mobilizavam na busca de solucionar estes problemas, muitas vezes em vão.

Metodologia

A pesquisa era qualitativa, empírica e de caráter etnográfico. Partiu-se do conjunto de procedimentos já consagrados das etnografias urbanas e institucionais, isto é, aquele que privilegia três frentes associadas de investigação: (a) as visitas e encontros de observação reflexiva de atividades cotidianas e rotineiras; (b) a realização de entrevistas em profundidade e (c) a coleta de documentação de interesse.

Alguns princípios e procedimentos de pesquisa foram utilizados. As experiências de campo foram de longa duração, registradas em diários e notas, em cadernos de campo ou ditados ao gravador, logo após os momentos de observação, entrevista ou coleta de documentos. As entrevistas buscaram as perspectivas das interlocutoras sobre a



temática em questão e, também, buscaram por trajetórias (pessoais, mas sempre em relação com seus contextos familiares e espaços de sociabilidade), de maneira que se consiga mapear a rede de conexões e espaços pelos quais circulam. Ademais, as interlocutoras foram entrevistados presencialmente e, nesses momentos, me atentei tanto aos contextos de locução dos encontros de pesquisa, quanto aos conteúdos enunciados, silenciados, omitidos ou evitados. Sempre que possível, as entrevistas foram gravadas e transcritas integralmente. Por fim, a documentação de interesse utilizada foi tanto de registros oficiais (informações do governo), quanto de registros informais (como notícias, vídeos, sites, etc). Tal documentação foi complementar ao material empírico da etnografia.

Encontrei dificuldades para descrever as situações de entrevistas porque existia a especificidade de ser, ao mesmo tempo, funcionária do Cadastro Único e pesquisadora. Sempre me encontrava no horário de trabalho e outras pessoas aguardavam ser atendidas. Geralmente, anotava alguns dados e depois escrevia o que me lembrava nos horários livres ou quando chegava em casa. O fluxo de pessoas, portanto, era determinante e, quando alto, podia enfraquecer a descrição das entrevistas. Como os bloqueios e suspensões são feitos em certos períodos do ano, há épocas que quase nenhuma mãe vai ao cadastro por esse motivo. Por outro lado, quando chega o período de “punições”, principalmente no final do mês quando os benefícios são liberados, muitas chegam acompanhadas de “cartinhas” ou extratos bancários que notificam a elas o bloqueio ou suspensão do benefício.

A etnografia foi feita através do meu lugar de entrevistadora do Cadastro Único e, simultaneamente, como estudante pesquisadora, em trabalho de campo. Os universos empíricos utilizados foram tanto o território institucional do Cadastro Único, como algumas casas visitadas durante o estágio. Após algum tempo pensando sobre este tema, resolvi tentar contato com estas mulheres fora do Cadastro, algumas interlocutoras me passaram seus endereços ou telefones e outras conheci indo sozinha aos bairros. Portanto, pensar sobre estes diferentes lugares de fala, muitas vezes confundido pelas interlocutoras e mesmo por mim, foi questão relevante na pesquisa.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil, 2016a), as condicionalidades do Bolsa Família consistem em alguns compromissos das famílias beneficiárias, bem



como do poder público em garantir a oferta e qualidade de serviços na saúde, educação e assistência social. Além disso, faz parte do discurso estatal que, através do monitoramento e gestão das condicionalidades feito pelos três níveis de governo federal, estadual e municipal, torna-se possível identificar quadros de vulnerabilidades entre as famílias que estão com dificuldades para acessar esses serviços públicos. Após essa identificação, deve-se encaminhá-las para a rede de assistência social, com o propósito de que essas possam superar tal situação de vulnerabilidade e voltar a cumprir seus compromissos. Ademais, nessa perspectiva as condicionalidades podem contribuir para o desenvolvimento saudável das crianças e para que os estudantes concluam a educação básica, tendo, dessa forma, melhores condições de vencer o ciclo de pobreza.

Na prática, os responsáveis beneficiários do programa devem matricular todas as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola e a frequência escolar deve ser de, no mínimo, 85% para quem possui de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 a 17 anos. Já na área da saúde, as crianças menores de 7 anos devem ser vacinadas e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento. As mulheres gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas médicas. O acompanhamento da frequência escolar é bimestral, já na área da saúde é semestral.

São aplicados efeitos gradativos nas famílias que se encontrarem “em descumprimento”. Primeiro a pessoa recebe uma advertência em seu extrato bancário ou por correspondência, o que não afeta seu benefício. Se, no período de até seis meses, o descumprimento se repete, há o bloqueio do benefício (a família fica sem receber por um mês e este pode ser sacado no próximo). Se depois de bloqueado, ocorrer novo descumprimento no período de seis meses, o benefício é suspenso por dois meses sem possibilidade de reaver as parcelas. O último e mais grave efeito é o cancelamento que só deve ocorrer após a família ter passado por acompanhamento da assistência social.

Os novos programas sociais e as relações de gênero

Na visão de Santos (2014a; 2014b), as intervenções do Estado por meio dos novos programas de proteção social voltados para as famílias – estas vistas como solução humanizada para a resolução dos problemas de acesso à saúde, renda e proteção social da população considerada como socialmente vulnerável - têm se constituído nos países da América Latina em geral, como método dominante de combate à pobreza e de



proteção social. Eles possuem, na sua visão, um duplo sentido para a população, entre o cuidado e o controle. De um lado, um Estado mais presente, de outro, trata-se de atingir a população em nível capilar e detectar quem se enquadra ou não nos critérios de receptividade dos benefícios.

Sob essa perspectiva e pensando especificamente no caso brasileiro, o Bolsa Família é, portanto, um programa de transferência condicionada de renda instituído em 2003 pelo governo federal para combater a pobreza e a desigualdade social no país. Esse possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. Buscando responder problemas referentes ao caráter fragmentado e pouco eficaz dos programas anteriormente existentes desse mesmo formato, três deles - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás – foram unificados no desenho do PBF e formaram o que hoje o constitui (Monnerat et al., 2007; Bichir, 2010).

A inovação do PBF frente a outros programas de transferência condicionada de renda está na superação de um modelo limitado de proteção focado na inatividade, ele se diferenciou com uma perspectiva de complementação e não de substituição de renda, o que acaba por responsabilizar o poder público para além de situações de não trabalho. O critério de elegibilidade do PBF encontra-se, portanto, na insuficiência de renda e não na inserção no mundo do trabalho (Jaccoud, 2013; Bichir, 2016).

Os novos programas sociais latino-americanos implementados a partir dos anos noventa podem ser considerados, na visão de Santos (2016), como pontos de convergência entre dois campos distintos: o da proteção social em âmbito nacional e o do desenvolvimento social em âmbito internacional. A autora defende que existe uma base comum entre esses, essencial na efetivação de tais programas: a existência de uma gestão sexuada, fundamentada principalmente na “divisão sexual do trabalho” e na disposição feminina para o cuidado. O aspecto que aproxima esses dois campos, portanto, é a emergência de políticas “sensíveis” às relações de gênero.

Com referência às novas iniciativas brasileiras e latino-americanas que visam o combate à reprodução da pobreza e, mais especificamente, das políticas de assistência social e saúde, a família se constitui como porta de entrada e referência de gestão (MKioto, 2010; Sarti, 2010; Santos, 2016). A família é a unidade de intervenção e a mulher especificamente, na condição de mãe, a responsável familiar. Dessa forma, os novos programas sociais foram desenhados com base na mediação feminina e as mulheres cumprem um papel “pivô” (Santos, 2016).



Georges e Santos (2013), através da análise de uma política específica de assistência social no município de São Paulo, demonstram a existência de uma gestão social fortemente caracterizada pela presença feminina, com trabalhos voltados aos “cuidados”, além de serem elas as responsabilizadas pela interface entre as esferas pública e privadas. Essas mulheres assistidas são, ao mesmo tempo, alvo da atividade de moralização e de transformação social.

Sempre na condição de mães ou esposas, nunca como indivíduos independentes, elas seguem as orientações dadas pelos programas e serviços para o fortalecimento de vínculos familiares e cumprimento do dever parental de garantir a educação e saúde das crianças. Ainda segundo as autoras, existe certa forma de operacionalização de uma gestão sexuada do social e da pobreza nas políticas assistências contemporâneas voltadas às famílias, essa que produz novas formas de desigualdade, especialmente entre as mulheres. Isso faz com que se ofusque, na visão das sociólogas, a escassez de medidas reais como, por exemplo, o acesso à qualificação, trabalho e creches.

Seguindo a discussão de gênero e políticas sociais, através de pesquisa com um survey aplicado na cidade do Recife, Lavinhas et al. (2012) buscou analisar os efeitos do PBF na autonomia de mulheres, essas que vivem nos estratos mais pobres da população, com graus de escolaridades incompletos e prevalência de famílias monoparentais. Para a autora, embora haja um real e indiscutível ganho de bem-estar às famílias beneficiárias, no que se refere às melhoras nas relações intrafamiliares e na qualidade de vida, o PBF não tem efeito direto sobre o empoderamento de gênero.

A autora Molyneaux (2006), por sua vez, analisa o Programa mexicano de Transferência Condicionada de Renda criado em 1997, nomeado como “Oportunidades”. Em sua visão, ele exemplifica o princípio da “maternagem”, questão central dos novos programas de combate à pobreza na América Latina. As crianças são o foco central e as mulheres estão incorporadas dentro de seu desenho, porém, de uma forma que o sucesso desses depende em grande medida à divisão de gênero. Embora exista um empoderamento referente ao subsídio financeiro, a autora argumenta que o programa reforça a divisão social que reproduz as assimetrias de gênero.

Para finalizar essa breve discussão, na perspectiva de Sorj (2014), não é novidade no Brasil a focalização das políticas sociais nas mulheres, elas frequentemente foram o alvo de programas sociais de alívio à pobreza. Esses que, em sua visão, são baseados em premissas sobre a posição assimétrica de gênero (mães como dependentes e



homens como provedores da família). Porém, a partir dos anos 2000, o lugar das mulheres em tais programas se amplia e se modifica. Segundo ela, esse novo modelo dá ênfase a mecanismos participatórios de provisão do bem-estar, noções de empoderamento dos pobres e de corresponsabilidade das comunidades no desenvolvimento social local. Tal modelo é contrário ao anterior de cidadania, onde os pobres eram vistos em situação de passividade e dependência do Estado. Ainda segundo Sorj (2014), esses novos programas baseiam-se na mobilização de mulheres e de normas culturais de feminilidade e maternidade, seja como operadoras ou beneficiárias. Há um paradoxo nessas políticas: ao mesmo tempo em que promovem uma reforma da subjetividade ancorada no desenvolvimento de self ativo e individualizado das mulheres, essas se chocam com as normas tradicionais de gênero que colocam as mulheres como “cuidadoras dos outros”.

Considerações Finais

As considerações abaixo são referentes à pesquisa nos territórios do Cadastro Único, com acompanhamento de rotinas dos técnicos implementadores em interações constantes com beneficiárias e, também, fora deste espaço, em bairros do município de São Carlos, onde foram realizadas entrevistas com as interlocutoras.

Assim, durante este período no estágio pude perceber através das falas de mães beneficiárias do PBF, que as faltas dos seus filhos à escola parecem se referir mais às insuficiências de outras políticas sociais, como trabalhistas, previdenciárias, de saúde, de educação, de transporte e assistência social do que propriamente às insuficiências ou falhas familiares. No entanto, o “descumprimento” da condicionalidade recai, não raro, sobre às mães, pois a elas são atribuídas à negligência ou a falta de cuidado com seus filhos. Pode-se observar também, em certas situações, a existência de uma forma de triagem dentro da rotina da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social atribuída às beneficiárias, entre mães boas e ruins: aquelas que cumprem “certinho” as condicionalidades merecem receber o benefício, as que não, são negligentes e devem ser punidas para não repetir o erro.

Por outro lado, pude observar que essas mulheres interagem com diversos agentes (não) estatais e percorrem uma série de espaços (não) institucionais como, por exemplo, escolas, creches, postos de saúde, secretarias municipais, Centros de Referência de Assistência Social, Cadastro Único, conselho tutelar, bancos, lotéricas, igrejas, delegacias, grupos criminais, polícia, etc. Em seus cotidianos, as titulares do programa



lutam diariamente e uma das suas lutas se referem aos problemas relacionados à condicionalidade da

educação do PBF. Quando tais problemas ocorrem, elas podem utilizar-se de diversos instrumentos ou recursos a depender das negociações cotidianas, que ora podem significar consentimento, ora resistência, entre outras possibilidades, de forma que se reconstruem social e subjetivamente nesse processo dinâmico da vida social.

Sustento que a condicionalidade pode ser vista de forma relacional, pois ela pode exercer a mediação, a interface, a articulação entre o universo das titulares e a cena pública, entre a esfera pública e privada. Ela pode conectar, mas também pode segregar, regular e controlar. Ao olhar para as relações entre mulheres titulares e o mundo público, articuladas pela condicionalidade, parecem emergir paradoxos constitutivos ao próprio programa e, mais precisamente, ao próprio Estado. Os paradoxos seriam, por exemplo, a coexistência do controle e do cuidado, do empoderamento ou da reificação das divisões de gênero, da feminilização da pobreza e da autonomia. Estudos demonstram que a estratégia de contrapartidas trouxe resultados relevantes, com o aumento da frequência de alunos e nas condições nutricionais e de saúde da criança. O aumento da interseccionalidade propiciada por elas também são consenso na literatura. Porém, parece existir certo aumento da responsabilização de mulheres com estas questões escolares.

Pode-se afirmar que é a mulher - na condição de mãe, dentro da lógica conservadora da divisão do trabalho e da disposição feminina para o cuidado - quem recebe as orientações dadas pelo governo para cumprir o dever parental de garantir a educação e a saúde dos filhos. Parece existir, portanto, certa distorção entre a proposta governamental das condicionalidades e a prática cotidiana destas mulheres. A responsabilização recai mais sobre as mães, não tanto sobre a execução das políticas públicas de educação, saúde, assistência social, etc. A monitorização em si mesma, parece aplicada mais as “beneficiárias”, e não tanto às políticas e ao poder público como concebido na lógica estatal

Notas

¹ Este texto é fruto da pesquisa de conclusão de curso em Ciências Sociais finalizada pela autora em 2017, na Universidade Federal de São Carlos. A apresentação deste



trabalho foi financiada com recursos do Centro de Estudos da Metrópole, através do Projeto FAPESP-CEPID número 2013/07616-7.

² Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (PPGS/UFSCar), pesquisadora júnior associada do Centro de Estudos da Metrópole.

³ Quando faço referência ao Cadastro Único, existem duas diferenças: o espaço físico de atendimento dentro da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social ou o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal que, segundo o site do Ministério de Desenvolvimento Social, “é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos.” Mais detalhes ver Brasil (2016b). No primeiro caso, utilizarei durante o texto a grafia em letra maiúscula; no segundo, em minúscula.

Bibliografia

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família. Disponível em: Acesso em: 20 fev. 2016a.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadastro Único. Disponível em: Acesso em: 20 fev. 2016b.

Georges, Isabel; Santos, Yumi Garcia dos. A produção da demanda: viés institucional e implicações políticas da terceirização do trabalho social na periferia de São Paulo. In: cunha, N.; Feltran, G. (Orgs.) Sobre Periferias. Novos conflitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina,. pp. 159- 177, 2013.

Lavinas, Lena; Cobo, B.; Veiga, A. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. Revista Latinoamericana de Población, n. 10(6),Jan./Jun. 2012.

Mioto, Regina Celia Tamasso . A Família como Referência nas Políticas Públicas: dilemas e tendências. In: Trad, Leny A. Bonfim. (Org.). Família Contemporânea e Saúde: Significados, Práticas e Políticas Públicas. 1ed.Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010, v. 1, p. 51-66.

Molyneux, Maxine. Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. Social Policy & Administration, Nova York, vol. 40, no 4, pp. 420-449, Aug. 2006.



Sarti, Cynthia Andersen. A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres (re- edição). 7a. ed. São Paulo: Cortez, v. 1. 152p. 2011.

Sorj, Bila. O care na nova Família, trabalho e religião das mulheres assistidas em São Paulo agenda de combate à pobreza no Brasil. Document de Travail du Mage. v. 18, p. 359-365, 2014.



Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza no campo: A experiência recente de Minas Gerais, Brasil.

Lauren Fernandes de Siqueira
Aidê Cançado Almeida
Carla Bronzo Ladeira Carneiro

O artigo analisa a experiência recente do estado de Minas Gerais no enfrentamento da pobreza no campo. Minas Gerais é um estado brasileiro com 853 municípios, dos quais 229 municípios podem ser considerados municípios com perfil rural com alta incidência de pobreza. Neste estado a proporção de pobres no espaço rural supera a taxa de 50% em grande parte desses municípios. Partindo da concepção da integralidade no desenho da política pública, a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo consistiu em um esforço de articulação de 20 órgãos e entidades, tendo esse como seu objetivo central: contribuir para reverter a pobreza rural em Minas Gerais. Iniciada em 2016, esta Estratégia desenvolvida pelo governo de Minas Gerais abrange mais de 40 ações voltadas para o provimento de infraestrutura rural, acesso a serviços, inclusão produtiva e acesso a terra. O artigo se debruça sobre a análise do desenho da Estratégia e os desafios de sua implementação, considerando as questões observadas e as soluções encontradas durante o processo de execução entre os anos 2016 e 2018. A intersectorialidade tem sido apontada na literatura sobre políticas públicas como necessária para lidar com problemas complexos e multidimensionais; entretanto sua execução não é trivial. Estudos que buscam analisar tais experiências podem contribuir para elucidar os desafios em traduzir a compreensão integral dos problemas em estratégias intersectoriais para seu enfrentamento.

Palavras chave

Intersetorialidade; Pobreza rural; Política pública.

A pobreza no campo em minas gerais: Uma aproximação

A erradicação da pobreza compõe um dos quatro objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Entretanto, esta questão ainda hoje afeta milhões de pessoas no país. Em 2016 aproximadamente 26,7% da população do país vivia em situação de pobreza de acordo com os critérios do Banco Mundial (IBGE, 2018)¹.



Se uma condição de vida livre das mazelas decorrentes da pobreza não está assegurada a todos cidadãos brasileiros, a situação é mais crítica no meio rural onde a questão tende a ser proporcionalmente maior.

Os níveis de pobreza e de indicadores de desenvolvimento humano em áreas rurais brasileiras são comparáveis com os países mais pobres da América Latina. Países como Venezuela e México possuem quase a metade da população rural em situação de extrema pobreza, e outros como Brasil e Colômbia concentram parcela significativa dos seus habitantes do meio rural em condições de pobreza, 75% classificados como pobres e 25% destes em extrema pobreza (Bastos et al, 2018).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, utilizando o conceito legal vigente, considera a delimitação do perímetro urbano, definido pelo poder público municipal, para caracterizar zonas urbanas. Assim a área interna ao perímetro urbano é considerada urbana e por exclusão, tudo que não está no perímetro urbano é definido como rural. Outra classificação estabelece parâmetros distintos, como o tamanho da população. A adoção do limite de 20 mil habitantes é um parâmetro utilizado em organizações internacionais, para delimitar as áreas rurais e estudos recentes não consideram urbanos municípios com menos de 20 mil habitantes (FJP, 2017)². No Brasil, a maior parte dos domicílios considerados pobres e extremamente pobres estão localizados em municípios de pequeno porte³ com baixa taxa de urbanização e pouco conectados a regiões de elevada concentração urbana (Miranda e Tiburcio, 2013).

No estado de Minas Gerais⁴ a situação não é diferente. A pobreza é proporcionalmente maior em áreas rurais e concentra-se em determinadas regiões do estado. Dos seus 853 municípios, 78% (669 municípios) são de pequeno porte, considerados municípios rurais.

Esta análise partiu da compreensão de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e que se caracteriza pela multiplicidade de privações enfrentadas pelas populações que habitam as áreas rurais do Estado.

Os dados sobre o nível de desenvolvimento humano mostram que os municípios rurais do estado tendem a ter indicadores mais precários em relação a escolaridade, expectativa de vida ao nascer e renda, se comparados aos municípios urbanos. São justamente nos municípios rurais que se concentram os piores Índices de Desenvolvimento Humano do estado; 89% dos municípios que tem baixo IDH são essencialmente rurais (Atlas de Desenvolvimento Humano, 2010). Ao se analisar o acesso a renda, à água e educação



em diferentes Territórios de Desenvolvimento⁵ do estado tem-se que nas regiões mineiras do Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte e Vale do Rio Doce, se concentram as piores taxas em relação ao acesso a instalações sanitárias com água encanada, renda familiar e acesso à educação. É importante destacar que nestes cinco Territórios de Desenvolvimento existem 229 municípios, sendo 185 de pequeno porte, onde vive uma população de aproximadamente 1,5 milhão de pessoas.

De acordo com os Dados do Cadastro Único – CadÚnico⁶, no ano de 2015, 13% da população do estado estava cadastrada em situação de extrema pobreza⁷ e 8% em situação de pobreza. Considerando somente a população de baixa renda cadastrada no CadÚnico, a pobreza extrema incidia sobre 29% da população urbana, e sobre 47% da população rural.

Tomando como base os dados que apontavam para concentração da pobreza rural em 5 Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais, o Governo Estadual delineou uma Estratégia para o Enfrentamento a Pobreza no Campo, que vigorou entre os anos de 2016 e 2018. A seção a seguir descreve o desenho da Estratégia, apresenta um panorama das principais ações implementadas e os principais resultados da iniciativa alcançados até o final de 2018.

A integralidade necessária para o enfrentamento da pobreza rural

Um ponto importante de ser destacado ao se discutir a integralidade do fenômeno da pobreza rural e de seu enfrentamento consiste em compreender a especificidade dessa condição de pobreza. A tematização da pobreza como questão social identifica esta como uma problemática urbana (Ivo, 2008), entendida a partir do pauperismo dos trabalhadores urbanos na emergente ordem capitalista. O rural sempre foi um adjetivo da pobreza, como alternativo ao urbano, se definindo a partir do que não é. Entretanto, alguns autores apontam a necessidade de se discutir a ruralidade em si, como algo específico e que torna também específica a abordagem da pobreza rural (Tickamyer, 2009).

Se a pobreza pode ser caracterizada pela multiplicidade de privações, para além de uma baixa renda estabelecida a partir de alguma linha absoluta de pobreza e pobreza extrema, a pobreza rural tem tal conjunto de privações ampliado: acesso precário à renda, acesso mais restrito a serviços básicos (energia, saneamento, educação, transporte, lazer, cultura etc.) e menos oportunidades para acesso a trabalho e emprego, o que torna as populações que moram no campo mais vulneráveis em suas condições de



vida. As dificuldades de acesso à terra e aos demais ativos produtivos impactam fortemente como determinante da pobreza rural (Iica, 2011). A implicação de se considerar os múltiplos determinantes da pobreza rural é a necessidade de adotar um enfoque integral para seu enfrentamento. Embora nas zonas rurais a pobreza extrema se apresente frequentemente sob a forma mais severa da fome, a precariedade do acesso aos bens e serviços públicos e aos ativos produtivos contribuem negativamente para ampliar a condição de miséria na qual vive grande parte da população no Brasil.

A pobreza rural pode ser identificada como um problema perverso (*wicked problem*), para o qual as soluções unidimensionais são insuficientes. Nesses casos, não basta apenas que cada setor entregue o que lhe é devido, a partir de suas atribuições; mas sim que os setores se articulem para fornecer uma resposta conjunta ao problema que buscam enfrentar, exigindo portanto uma abordagem intersetorial.

A intersetorialidade, portanto, define-se como um modelo ou estratégia de gestão que supõe diversos setores trabalhando juntos para resolver um problema que definem como comum. De acordo com Brugué (2010), tal estratégia pressupõe a incorporação de múltiplos atores (áreas ou serviços) nas decisões e na execução das atividades, assim como a interação continuada entre eles, permitindo trocar recursos, negociar e estabelecer objetivos compartilhados. O ponto de partida consiste em construir uma visão compartilhada sobre o problema que se busca equacionar, bem como um entendimento sobre as estratégias possíveis de ação.

Um grande desafio é como convergir esforços de setores diversos para uma abordagem integral de um problema que é multidimensional. Os setores governamentais, estruturados em uma lógica especializada e segmentada, apresentam distintas visões, interesses e recursos e contam com contextos técnicos e disciplinares muito diferenciados, o que dificulta a convergência de percepção e ação necessária em uma abordagem intersetorial (Bronzo, 2018, Cunill-Grau, 2016).

A intersetorialidade não se produz imediatamente ou em função de um decreto, mas é um processo que exige confiança entre os atores e a percepção da interdependência entre eles. Uma das dimensões necessárias de se abordar para uma estratégia intersetorial é a convergência entre objetivos e metas de diferentes setores envolvidos. A adesão às soluções e aos objetivos estabelecidos de forma compartilhada pressupõe a existência de espaços para a interlocução, necessários para a criação de uma visão convergente que guie a intervenção. Portanto, um ponto importante para uma gestão intersetorial reside na promoção de uma convergência cognitiva entre os atores sobre o



problema, as relações de causalidades e estratégias. Uma segunda dimensão refere-se à coerência entre políticas e programas, que se traduz no desenho de ações, metas e no planejamento conjunto. Uma terceira dimensão refere-se ao campo da implementação, e exige a coordenação das ações no momento da execução das ações. Uma última dimensão refere-se à perspectiva do usuário, compreendendo a integralidade na provisão dos bens e serviços, do ponto de vista dos beneficiários das ações (Nogueira, 2007).

Com base nas dimensões da convergência, coerência, coordenação e integralidade, a elaboração conjunta de diagnósticos sobre as situações-problema e sobre o público destinatário das políticas, a negociação de objetivos e metas e a identificação dos recursos sob a governabilidade do conjunto de atores são meios que tendem a viabilizar a intersectorialidade. Orçamentos conjuntos e sistemas de informação partilhados são instrumentos que favorecem dinâmicas intersectoriais (Cunill-Grau, 2016). Com tais mecanismos operativos, os diferentes setores tendem a se comprometer com os resultados e objetivos comuns acordados, sendo possível pactuar procedimentos de acompanhamento e monitoramento da execução do plano de ação ao longo do processo de implementação. O artigo parte desses pressupostos nessa análise.

O desenho da estratégia e alguns resultados

A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, iniciativa do governo do Estado de Minas Gerais, foi criada em 2016, pautada na mobilização e articulação de secretarias e órgãos do estado, universidades, institutos de pesquisa, dentre outros atores em torno da pauta do enfrentamento da pobreza no campo que foi definida como prioritária pelo governo que assumiu a gestão do Estado em 2015. No seu planejamento de longo prazo (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027) a redução da pobreza rural figurava como um dos objetivos estratégicos.

As ações que integravam esta iniciativa reuniam projetos e programas de diversos órgãos estaduais com o intuito de articulá-los, promovendo uma atuação intersectorial e focalizada nos 05 Territórios de Desenvolvimento priorizados.

Em 2016, um total de 7,64 milhões de pessoas se encontravam em condição de baixa renda em Minas Gerais, o que corresponde a mais de 36% da população do estado, sendo que o maior contingente localizado nesses 5 Territórios de Desenvolvimento (FJP, 2017). Os Produtos Interno Brutos - PIBs desses Territórios estavam, em 2015,



entre os menores de Minas Gerais, totalizando apenas 8,6% do PIB do Estado, enquanto a população desses 229⁷ municípios representava 18,3% do total do Estado (FJP, 2017).

Com base nesses dados, definiu-se que a política de enfrentamento da pobreza iria se concentrar nos 229 municípios situados nos territórios mais vulneráveis à pobreza no campo⁸. Mesmo sabendo que ao longo do tempo – especialmente se os resultados fossem expressivos - seria inevitável que a Estratégia expandisse para outras regiões e territórios, havia clareza que a delimitação inicial contribuía para a consolidação de um modelo intersetorial, sem dispersão de recursos financeiros e humanos, que eram escassos.

Inicialmente, foram definidos três eixos de atuação, sendo que cada eixo agregava um conjunto de áreas ou políticas: 1) *Acesso a Serviços, Benefícios e Transferência de Renda* (Educação, Saúde e Assistência Social); *Inclusão Produtiva* (Assistência Técnica e Extensão Rural, Segurança Alimentar e Nutricional e Trabalho e Renda) e *Infraestrutura* (Energia, Saneamento, Transporte). Posteriormente em 2017, após o Plano de Enfrentamento da Pobreza no Campo ser submetido à consulta pública - foi incluído um quarto eixo, relativo ao *Acesso a Terra*.

Essa forma de organização buscou integrar e mobilizar a atuação de 11 Secretarias Estaduais e 9 entidades públicas que passariam a priorizar o atendimento de famílias do campo em situação de pobreza⁹. A decisão sobre quais ações comporiam a Estratégia foram tomadas junto com os responsáveis pelas pastas e respectivas equipes de formulação e de execução dos eixos de atuação da Estratégia. Quase todas as ações constavam do PPAG dos respectivos órgãos. Eram financiadas com recursos do governo estadual e contavam com apoio dos municípios para sua execução. Algumas ações eram financiadas também com recursos do governo federal e de parceiros (como Sebrae, por exemplo).

Para viabilizar maior capacidade de coordenação de uma Estratégia que envolvia diversos setores governamentais, parcerias com a sociedade civil e diálogo com instâncias de controle social, foi criada, no âmbito da SEDESE, uma Superintendência de Programas Especiais¹⁰, com quatro diretorias das quais duas lidavam diretamente com a Estratégia: uma voltada para Programas de Enfrentamento da Pobreza no Campo e outra Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Programas Especiais, responsável pelo suporte informacional e de manuseio dos dados do CadÚnico, pela elaboração de notas



técnicas de estudos e pelo desenvolvimento de metodologias de intervenção no âmbito dessa Estratégia.

A estrutura de governança

A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, denominada de Novos Encontros, teve como uma de suas primeiras medidas a criação de um Grupo Coordenador responsável pela articulação entre os diversos órgãos envolvidos na formulação e implementação da Estratégia.

Este grupo, instituído via decreto, era composto por representantes das secretarias estaduais e demais órgãos ligados ao governo estadual e tinha como atribuições o acompanhamento e monitoramento das ações, a definição de estratégias intersetoriais e de estrutura de governança, e principalmente, a elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo e de Projeto de Lei que o instituisse. O desenho da Estratégia foi submetido à apreciação das instâncias de controle social de políticas públicas¹¹, sendo que o Plano¹², instituído em lei em 2018, também foi submetido à consulta pública.

Em todas as oportunidades as contribuições foram fundamentais para que a Estratégia fosse aprimorada, ganhasse notoriedade e fosse reconhecida como iniciativa de significativo potencial para o fortalecimento de políticas públicas intersetoriais para o campo. Simultaneamente, foi necessário estabelecer diálogo com movimentos sociais sensíveis ao tema, buscando capilarizar ainda mais a iniciativa e aportar apoio para fazer chegar suas ações à população mais vulnerável (Minas Gerais, p.11, 2018a).

De junho de 2016 até novembro de 2018, o Grupo Coordenador se reuniu mensalmente, totalizando 23 encontros ao longo do período, nos quais eram discutidas as novas ações que iriam compor a Estratégia (para além das 17 definidas inicialmente, no lançamento da proposta) e nos quais foram feitas deliberações relevantes para a concretização da gestão intersetorial da Estratégia e para que as ações alcançassem quem de fato delas necessitava. Com o passar dos anos, a Estratégia chegou a ter 43 ações. A coordenadora da Estratégia enfatiza que para além das reuniões do grupo coordenador, a SE-DESE fez muitas reuniões bilaterais com as secretarias. Isso fazia parte das agendas de rotina da equipe que coordenava a Estratégia (com Secretários de Estado, Secretários Adjuntos, Sub-Secretários, Diretores e Superintendentes). Estas agendas eram muito importantes para concretizar a Estratégia e incorpora-la ao *modus operandi* das respectivas instituições e rotinas de trabalho dos técnicos.



Além do Grupo Coordenador, a estrutura de governança do Novos Encontros contava com uma Instância Política, constituída pelos chefes das pastas de cada uma das Secretarias e das instituições parceiras que integravam essa iniciativa¹³. O envolvimento desta instância em momentos de tomada de decisão foi fundamental para a definição de prioridades e para o funcionamento do grupo coordenador. Essa instância monitorou ações e prioridades, agiu como ponto de controle dos desdobramentos da Estratégia, favoreceu a adesão dos órgãos à Estratégia e sua participação no Grupo Coordenador e se comprometeu com os resultados das ações implementadas.

Outro elemento da estrutura de governança era a presença das Coordenações Regionais¹⁴, que foram criadas para articular e acompanhar regionalmente e executar um dos projetos intersetoriais - o Projeto Sementes Presentes, que será detalhado a frente - com intenção de, ao longo do tempo, se tornarem estruturas regionais da Estratégia como um todo. Estas coordenações foram organizadas – a partir de 2017 - em 6 municípios polo (Almenara, Diamantina, Januária, Governador Valadares, Montes Claros e Teófilo Otoni), nos 5 territórios de desenvolvimento, e abrangeram um total de 158 municípios (dos 229 priorizados).

O apoio do governador foi essencial para iniciar a negociação com os órgãos setoriais, estabelecendo o enfrentamento da pobreza como prioridade de governo. Esse apoio garantia a participação e envolvimento dos atores, seja na Instância Política, no Grupo Coordenador ou nas Estruturas Regionais. A presença do nível central da SEDESE (que compunha o Grupo Coordenador) – via equipes da Superintendência de Programas Especiais e assessoria do Gabinete da Secretaria – foi decisiva para a articulação com os atores nos territórios, mantendo diálogo com as estruturas regionais, fazendo com que as demandas, pontos de atenção observados diretamente "na ponta" fossem trazidas para o nível central para serem tratadas institucionalmente e promovessem aprimoramento da Estratégia.

Ações realizadas

Essa seção apresenta alguns dados sobre a execução da Estratégia. Foram 14 tipos de ações desenvolvidas no eixo Infra estrutura nesse período, envolvendo, dentre outros, serviços de eletrificação, poços e equipamentos de caixa d'água, implantação de terraços, cercas para recuperação de áreas, acesso a irrigação, readequação estradas vicinais, perfuração de poços. Nem todas as ações, contudo, permaneceram de forma ininterrupta ao longo dos anos; algumas foram desenvolvidas em um ano e não em outros.



Em 2018, apenas 2 dessas ações alcançaram metas além do planejado ou perto do planejado (energização de poços artesianos e serviços de eletrificação rural e acesso à irrigação), sendo que grande parte das ações tiveram 0% de percentual de execução.

No eixo Acesso à terra, tem-se a ação de entrega de títulos de propriedade em imóveis rurais (2.249 e 1.417, em 2016 e 2017, respectivamente).

No eixo Acesso a serviços, as 07 ações concentraram-se em ampliação da oferta de educação integral nas escolas do campo estaduais; na aquisição de 210 ônibus para transporte escolar; reformas em escolas (88); estruturação de laboratórios de informática (352); qualificação de gestores, trabalhadores e conselheiros de direitos; dentre outras, que não foram contempladas com recursos, como aquisição de veículos para uso das equipes volantes dos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social).

No eixo Inclusão Produtiva, tem-se 11 ações, sendo que as seguintes são mais incidentes: atendimento de famílias no Programa de segurança alimentar (cerca de 2.600 famílias em 2016 e 2017 e 482 famílias em 2018); entrega de leite pelo Programa Leite pela Vida (mais de 17 mil beneficiários em 2016 e cerca de 12 mil em 2017 e 2018); repasse dos recursos do Programa Garantia Safra (cerca de 43 mil beneficiários; mobilização de municípios para adesão ao Programa Garantia Safra 126 em 2016 e 106, em 2017 e 2018); distribuição de sementes a agricultores familiares (Sementes Presentes) (Registros do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, Minas Gerais, 2018).

Cada uma dessas ações, em cada um dos eixos, envolve uma intensa articulação entre diferentes órgãos e níveis de governo. O Programa Novos Encontros não assumiu o status de um Programa de Governo e, mais do que desenvolver novas ações, tinha como objetivo articular programas, projetos e ações, já existentes, em sua maioria, que foram implementados com recursos orçamentários das respectivas secretarias envolvidas na Estratégia, previstos em suas ações no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG.

A Estratégia de Enfrentamento a Pobreza no Campo só tinha orçamento próprio para realização de diagnósticos e estudos, para atividades de coordenação e de acompanhamento das ações; porém não constava como um Programa no PPAG. Com base em decisão tomada pelo Grupo Coordenador, foi solicitado às Secretarias que incluíssem a referência à Estratégia na descrição das ações, no PPAG. No entanto, nem todas seguiram a orientação e não houve um monitoramento sobre seu cumprimento. Havia a



intenção – por parte da coordenação - de criar um programa no PPAG, para o Plano de Enfrentamento da Pobreza no Campo, porém não houve tempo hábil para amadurecer uma proposta que convencesse os atores envolvidos sobre sua importância e viabilidade.

É importante salientar que as reuniões com o grupo estratégico (Secretários e Secretaria de Planejamento) definiram por aporte de recursos para determinadas ações (especialmente as que estavam sendo planejadas e executadas de forma intersetorial) e, ou por interromper a execução de outras. Houve ainda determinação de que a coordenação promovesse a articulação de ações, encorpasse eixos da Estratégia (foi o caso do eixo inclusão produtiva) e houve questionamentos sobre a execução de determinadas ações (com base em resultados apresentados e discutidos). Essa dinâmica contribuiu bastante para a condução da Estratégia de forma mais alinhada com as instâncias decisórias de governo, especialmente considerando o cenário de dificuldades financeiras que o Estado enfrentava nos anos em que foi implementada.

Quanto ao montante de recursos é importante destacar que foi feito planejamento financeiro que sofreu contingenciamentos em todos os anos em que as ações da Estratégia foram implementadas. A soma total de recursos inicialmente planejados para essas ações era da ordem de R\$ 717.281.529,39, mas devido aos contingenciamentos financeiros, apenas 58% do valor previsto ao longo dos três anos analisados foi executado (informações retiradas do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Minas Gerais, 2018).

Monitoramento e avaliação da estratégia

O processo e os meios de monitoramento foram sendo construídos aos poucos, sendo que apenas no final de 2018 foi concluída a definição dos indicadores a serem monitorados. O monitoramento de ações foi feito, inicialmente, através de grupos de trabalho organizados por eixo da estratégia. Essa metodologia foi aos poucos abandonada, pela exiguidade de seus resultados. Como as ações desenvolvidas pelos órgãos, na sua maior parte, não envolviam outros órgãos, o esvaziamento e desinteresse dos atores foram eminentes (Minas Gerais, 2018a). O acompanhamento mais relevante foi realizado coletivamente, em reuniões e encontros executivamente coordenados, envolvendo os órgãos que integravam determinadas iniciativas ou projetos.

Por decisão do Grupo Coordenador, todas as ações da Estratégia deveriam ser disponibilizadas na ferramenta de acompanhamento estratégico do governo, a plataforma MG



Planeja¹⁵, realizado por meio de reuniões mensais junto a SEPLAG, onde eram discutidos e compartilhados os dados e informações levantados sobre o status da execução das ações. Embora esse acompanhamento fosse feito regularmente e com informações qualitativas acerca das metas pactuadas, os pontos principais de acompanhamento eram as metas físicas e financeiras das ações executadas¹⁶.

A equipe da coordenação da Estratégia se deparou com grandes desafios em torno do monitoramento para além da coerência física e financeira das ações. A equipe responsável pelo monitoramento e avaliação das ações identificou três grandes blocos de questões que dificultaram a prática de um monitoramento efetivo e, podemos dizer, a execução de uma ação intersetorial. O elevado número de atores envolvidos constitui o primeiro bloco. Essa realidade implicou em articular instituições com diferentes ritmos e formas de atuação, sendo necessário criar ou estabelecer uma gramática de diálogo comum entre os diferentes órgãos. As ações multitemáticas constituem o segundo bloco de questões desafiadoras para o monitoramento. A multiplicidade não era apenas de atores/instituições, mas também de conteúdos distintos das diversas áreas, que tornava mais complexo o diálogo em torno dos objetivos da Estratégia. A multiplicidade de conteúdo exigia um corpo técnico multidisciplinar, capaz de abordar concomitantemente diversos campos de atuação. Outro dificultador era a existência de ações desenvolvidas pelos órgãos não apenas nos cinco territórios priorizados. Isso demandou que a equipe de monitoramento buscasse informações para a oferta dentro e fora dos territórios priorizados, para tentar identificar se estava ou não existindo uma priorização das ações para os territórios selecionados (Minas Gerais, 2018). A partir dessas constatações a equipe de monitoramento propôs um novo modelo de acompanhamento e monitoramento, que fosse capaz de monitorar a coerência conceitual¹⁷ das ações com os objetivos da Estratégia. Era preciso verificar se os diferentes atores estavam priorizando os 5 territórios de desenvolvimento, se as ações estavam sendo endereçadas à população pobre do campo e, por fim, examinar se a lógica da intersetorialidade estava sendo considerada na execução das ações. Assim foi instituído o Observatório de Monitoramento, que se reuniu pela primeira vez em fevereiro de 2018. O grupo elaborou um painel de indicadores que foi aprovado pelo Grupo Coordenador da Estratégia em outubro do mesmo ano¹⁸. A criação dos instrumentos de monitoramento propostos envolveu, além da SEDESE e SEPLAG, a Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Estadual de Minas Gerais, Universidade Estadual de Montes Claros e Fundação João Pinheiro. Ademais, o trabalho de monitoramento e avaliação da Estratégia teve importante papel na focalização do público alvo das ações, utilizando dados disponíveis no



CadÚnico, dentre outras bases. No caso das ações relacionadas a distribuição de sementes, perfuração de poços artesianos e distribuição de equipamentos para irrigação, a seleção de famílias e comunidades beneficiárias foi feita com base no CadÚnico, base que possui atualizações periódicas, permite uma boa focalização na população pobre, aspecto relevante para a implementação da Estratégia.

Um grande diferencial no processo de coordenação da Estratégia de Enfrentamento a Pobreza no Campo foi justamente a existência de uma qualificada área de monitoramento das ações que munia os órgãos com informações acerca da realidade local, acompanhando as entregas feitas pelos diferentes órgãos que participaram dessa iniciativa.

A equipe de monitoramento e avaliação da SEDESE produzia análises que auxiliavam na tomada de decisões ao mesmo tempo em que, por meio da criação de instrumentos, auxiliava equipes locais intersetoriais a selecionar famílias que iriam receber determinadas ações da Estratégia. Com o tempo essa estrutura foi ganhando a confiança de parceiros e pode contribuir efetivamente para a focalização das ações da política.

O monitoramento contribuía ainda para o aperfeiçoamento e adequação de sistemas de informação de órgãos do estado ao monitoramento da Estratégia (que passou a exigir disponibilização de informação de forma mais ágil), providenciava suporte para a Estrutura de Governança, gerando informações que orientavam a atuação de diferentes órgãos. Essa atuação próxima da equipe de monitoramento acabou por alterar a forma de atuação de alguns órgãos. Se antes, o *modus operandis* de alguns órgãos era muito pautado por decisões políticas, essa estrutura começou a ser modificada – não sem resistências -, passando a ser orientada por critérios mais técnicos. Além do apoio a diferentes órgãos, a estrutura de monitoramento gerou bastante legitimidade da política junto ao alto escalão do governo do estado (Relatório do Programa).

Reflexões (não conclusivas) a partir da estratégia

Importante ressaltar que o Novos Encontros não se constitui como um programa, mas como uma Estratégia, que supõe uma coordenação entre diferentes secretarias e órgãos, buscando a priorização das intervenções nos municípios rurais definidos.

Uma exceção é o Projeto Projeto Sementes Presentes, uma iniciativa que compunha o eixo da Inclusão Produtiva no escopo da Estratégia de Enfrentamento a Pobreza no Campo e que foi desenhada como uma nova ação, planejada e implementada de forma intersetorial e com participação de diferentes órgãos de governo e parceiros, a partir de



2017. Voltada para a garantia de segurança alimentar e geração de trabalho e renda e sob coordenação da SEDESE, Secretaria de Educação e Emater, e em parceria com Sebrae, este projeto se propôs a promover a segurança alimentar direcionada ao público do CadÚnico com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (Minas Gerais, 2018a).

No componente de Segurança Alimentar, o Projeto ofereceu aos agricultores familiares assistência técnica e recebimento de insumos (sementes e kit de irrigação doméstica), com a focalização nas famílias pobres cadastradas no CadÚnico. No componente Organização institucional, articulou suas ações ao Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE¹⁹, a partir das compras institucionais das escolas estaduais. O intuito desta articulação foi aumentar a renda dos agricultores familiares, especialmente de municípios de pequeno porte, aliada à promoção da alimentação saudável para os alunos das escolas públicas.

Em 2017, mais de 30 mil famílias de 159 municípios foram beneficiadas com a distribuição de sementes de milho, sorgo e feijão e kits de sementes de hortaliças. Destas famílias 90% estavam cadastradas no CadÚnico, sendo mais de 70% em situação de pobreza ou extrema pobreza²⁰ (Minas Gerais, 2018a). Em 2018 foram beneficiadas cerca de 38 mil famílias em 217 municípios, com a distribuição de sementes de milho, feijão, sorgo e kits de hortaliças (Minas Gerais, 2018b).

Quanto à outra frente (Organização do Mercado Institucional), voltada para geração de trabalho e renda, as ações consistiram na reformulação do processo das compras de alimentação escolar buscando alcançar o que era produzido pelos pequenos agricultores familiares. Foram definidos espaços para articulação entre os atores envolvidos: gestores da educação, coordenadores regionais da Emater, consultores do Sebrae e representantes das entidades dos agricultores familiares, cooperativas e associações. Foi também adotado o procedimento das chamadas públicas por município, precedidas da formulação do mapa da oferta (sazonalidade, produção regional e quantitativo da oferta) e da demanda (lista de compras por escola), visando ampliar a participação dos agricultores familiares nos editais. Foram produzidos 87 editais de compras coletivas, visando aquisição de alimentos da agricultura familiar. A iniciativa beneficiou mais de 90 municípios, 502 escolas estaduais e 282 mil alunos (Minas Gerais, 2018a).

O Projeto Sementes Presentes se mostrou um importante vetor de articulação territorial potencializando as compras institucionais da alimentação escolar e oportunizando a produção de excedentes dos pequenos agricultores que passaram a vender sua produção



para as escolas estaduais. Esta mudança na forma de realizar as compras de alimentação escolar ajudou a revelar a realidade local, dando visibilidade a um potencial para compras institucionais que até então não havia sido vislumbrado.

Uma “simples” ação de entrega de sementes e assistência técnica que priorize o público mais vulnerável envolve processos não triviais. Técnicos do nível central, regional e municipais (envolvendo especialmente as equipes da Emater e Assistência Social) se encontravam para definir os critérios de seleção das famílias e para planejar o processo de seleção e de distribuição de sementes. Foram criadas estruturas locais compostas por quadros técnicos das secretarias e também membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS. As decisões tomadas pelos técnicos locais, como seleção de famílias, por exemplo, para receberem sementes, deveriam ser apresentadas em conselhos locais – como forma de controle social (MINAS GERAIS, 2018).

A Estratégia Novos Encontros impactou e trouxe alterações na forma de ação dos órgãos e secretarias existentes, ao definir municípios e grupos como prioritários. Ao definir, por critérios técnicos, os 5 territórios de intervenção, a Estratégia impôs aos diversos setores uma redefinição de suas metas e prioridades. A existência de informações sobre a maior vulnerabilidade e pobreza destes territórios contribuiu para pautar o debate do governo sobre a Estratégia, legitimando-a frente aos outros órgãos e secretarias.

A utilização do CadÚnico pela SEDESE e a socialização das informações nele contidas com outras Secretarias, mas sobretudo com os municípios, trouxe, de imediato, a possibilidade de ter acesso de forma sistematizada aos dados da população vulnerável de Minas Gerais. Tornar essas pessoas em situação de vulnerabilidade social visíveis às políticas públicas passa por ter informações fidedignas sobre as condições das famílias.

Em 2018, como parte do processo de aprimoramento do acompanhamento da entrega de sementes, o sistema de registro da Emater foi aperfeiçoado, nele incluindo as famílias do CadÚnico selecionadas, o que criou a possibilidade de registro quase em tempo real das entregas realizadas. As informações sistematizadas no nível central com foco no público tomaram como referência a utilização do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e de outras bases de dados. Ressalta-se que, embora os municípios sejam responsáveis pela inserção e consolidação das informações no CadÚnico, para utilizá-las para fins de formulação de políticas públicas, é preciso que tenham técnicos municipais com conhecimentos tecnológicos e técnicos específicos e avançados, o que nem sempre é a realidade nos municípios. Mesmo assim a utilização do CADÚnico



como base para as ações da Estratégia, acabou por induzir maior inserção de famílias em condição de vulnerabilidade na base de dados, seja pela atualização cadastral ou pela inclusão de novas famílias.

A criação de uma estrutura de nível central responsável exclusivamente pela coordenação da estratégia (Diretoria de Enfrentamento da Pobreza) foi fundamental para prover as condições para condução do Grupo Coordenador (inclusive assumindo a Secretaria Executiva do Grupo); organização das reuniões e pautas do grupo decisório estratégico; monitoramento das ações junto com Seplag; apoio aos órgãos na definição de critérios técnicos para seleção de beneficiários e para registro de resultados, suporte aos técnicos de nível regional para execução do Projeto Sementes Presentes e participação/condução de reuniões regionais com presença de municípios, agricultores e parceiros, dentre outros.

Além disso, a concomitante criação da Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Programas Especiais, com competências específicas e capacidade de colaborar, organizar dados, elaborar notas técnicas e contribuir, junto com os parceiros, para a definição de critérios técnicos para seleção de beneficiários (exemplos: distribuição de sementes, sistemas simplificados de água, sistemas de irrigação, poços artesianos). Essa diretoria não só qualificou o trabalho da equipe de Enfrentamento da Pobreza, mas apoiou os órgãos nas suas dificuldades, ajudando a encontrar saída e soluções, ao invés de apenas cobrar resultados. Neste sentido, o espírito colaborativo da coordenação de nível central foi essencial para a legitimidade construída por essa equipe.

Quanto aos desafios, vale ressaltar alguns pontos. A SEDESE como coordenadora da Estratégia provocou questionamentos de outras secretarias de nível hierárquico paralelo sobre a legitimidade dessa posição. A localização do órgão coordenador de uma estratégia intersetorial do porte e da natureza do Novos Encontros é uma questão importante de ser pontuada. Qual o modelo de governança mais adequado? Uma estrutura à parte de qualquer secretaria? Uma coordenação colegiada?

Outro aspecto para reflexão refere-se à quase invisibilidade da Estratégia no instrumento de planejamento do Estado; ela foi continuamente prejudicada por não possuir um programa específico no PPAG. A capacidade de articulação, pleitos e priorização passa por ter espaço na principal estrutura de orçamento do estado, além de refletir a prioridade da política pública.



Um terceiro ponto que merece atenção é a dificuldade de acesso a dados. Com algumas exceções, no geral as Secretarias de Estado tinham bastante dificuldade de acessar bancos de dados e de manter sistemas de informação que disponibilizassem informações importantes para a Estratégia. Outra dificuldade observada foi que as bases de dados dos órgãos do estado – quando disponíveis – não são compatíveis entre si. Os avanços obtidos neste sentido foram pontuais, e alcançados por esforços conjuntos dos órgãos com a Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Programas Especiais.

Houve também uma dificuldade de organizar o processo intersetorial regional (ou territorial) em vista da divisão administrativa adotada por cada um dos órgãos, pois não há um padrão no Estado. As diretorias, unidades ou superintendências regionais de cada setor abrangem diferentes municípios (não há coincidência, portanto, entre elas e nem coincidem com a divisão dos territórios de desenvolvimento – uma referência importante da Estratégia).

Por fim, é importante destacar que não houve tempo hábil para consolidar um modelo de articulação intersetorial em todos os níveis de atuação da estratégia (central, territorial e local), uma vez que políticas públicas não convencionais exigem tempo e aprimoramento, essa fragilidade talvez tenha contribuído para comprometer a continuidade da Estratégia a partir de janeiro de 2019. Um ponto a ser ponderado é que não se pode esperar que um período tão curto de implementação de políticas públicas não convencionais seja suficiente para consolidar um modelo de governança capaz de criar capilaridade nos diversos órgãos e instâncias de governo. O Novos Encontros durou apenas dois anos e meio, tendo sido quase totalmente paralisado em 2018 por falta de recursos. Tampouco este é um tempo suficiente para se manter ao longo de administrações que tenham outras prioridades. Na troca de governo, ocorrida em 2019, essa diretriz do enfrentamento da pobreza rural não é mais uma prioridade e o Novos Encontros não

Notas

¹ O Banco Mundial utiliza o critério de renda igual ou inferior a U\$3,2 dólares por dia por pessoa para definir a situação de pobreza.

² Municípios considerados essencialmente rurais segundo metodologia proposta por Bitoun, Miranda e Barcelar (2015), são aqueles cuja dinâmica é fortemente pautada pelas questões do campo, e sua economia é baseada preponderantemente na agricultura e pecuária.



³ Municípios de pequeno porte são aqueles com população de até 20.000 habitantes. No Brasil do total de 5.565 municípios, 68% são de pequeno porte. (Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013).

⁴ Minas Gerais é um dos maiores estados do Brasil, o quarto maior em tamanho no país, com área de 586 mil km², que representa quase o tamanho da França, com população estimada 21 milhões de habitantes (IBGE, 2018).

⁵ "Territórios de Desenvolvimento" é a denominação utilizada pelo Governo do Estado de Minas Gerais ao se referir as diferentes regiões do estado, que está subdividido em 17 territórios a partir de suas características e identidades regionais.

⁶ O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda o qual é gerenciado pelo Ministério da Cidadania.

⁷ É importante ressaltar que o critério de pobreza e de pobreza extrema considerado adotado pela Estratégia de Enfrentamento a Pobreza no Campo foi o mesmo adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS onde são considerados extremamente pobres os indivíduos que tem renda mensal de até R\$89,00 e pobres indivíduos que tem renda mensal entre R\$89,01 e R\$ 178,00.

⁸ Deste total de 229 municípios priorizados para a atuação do governo, 82% (188) são considerados de pequeno porte, integralmente rurais por terem suas dinâmicas socioeconômicas fortemente influenciadas pelas questões do campo. Quanto aos demais 41 municípios, com população acima de 20 mil habitantes, a Estratégia considerou como área de atuação apenas as zonas rurais considerando o critério determinado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

⁹ Após essa definição inicial, foi solicitado à Fundação João Pinheiro - FJP a elaboração de um diagnóstico que trouxesse informações mais detalhadas sobre as condições de vida da população residente nesses territórios, que pudessem contribuir para o processo de planejamento das intervenções.

¹⁰ Inicialmente, no ano de 2016 faziam parte do grupo coordenador 9 Secretarias Estaduais e 5 órgãos públicos: Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; Secretaria de Estado de Educação – SEE; Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES; Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste – SEDINOR; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – SEDA; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU; Secretaria de Estado de Saúde – SES; Secretaria de Estado de Direitos



Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC; Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER; Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA; Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG; Serviço Voluntário de Assistência Social – SERVAS. Em maio de 2017 o referido decreto foi alterado, incluindo outras 5 instituições: Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA; Secretaria Extraordinária de Estado de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – SEEDIF; Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES; Fundação João Pinheiro – FJP; Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG; Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM.

¹¹ A Superintendência de Programas Especiais, criada por meio do Decreto 47067, de 21/10/2016, foi composta por 4 diretorias: Diretoria de Programas para a População de Vilas e Favelas; Diretoria de Programas de Enfrentamento da Pobreza no Campo; Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Programas Especiais e Diretoria de Apoio aos Municípios na Promoção do Desenvolvimento Social.

¹² Tais como Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF), Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda (CETER)

¹³ O Plano – instituído em Lei em dezembro de 2018 - tem a mesma duração do PPAG, devendo ser revisto de 4 em 4 anos, concomitantemente à revisão do PPAG (o que possibilita - ao longo dos anos - sua vinculação aos principais instrumentos de planejamento e orçamento governamental).

¹⁴ O núcleo político era coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAG,

em estreita parceria com a SEDESE e cada agenda envolvia os Secretários diretamente responsáveis pelas ações que seriam discutidas na reunião.

¹⁵ Eram constituídas pelas Superintendências Estaduais de Ensino – SREs ; unidades locais e regionais da Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater; Diretorias Regionais da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE e por representantes da Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAG. No total havia aproximadamente mil servidores envolvidos, entre diretores das escolas, extensionistas da Emater e outros técnicos dos órgãos de coordenação territorial. Em 2018, o Projeto se estendeu a todos os 229 municípios.



¹⁶ Criou-se assim a meta do recorte de municípios e territórios prioritários: Meta 47 - Programa Novos Encontros - Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo (MINAS GERAIS, 2018, p.36).

¹⁷ Na plataforma MG Planeja havia espaço para se fazer um acompanhamento qualitativa das ações, mas principalmente este acompanhamento era sobre o cumprimento da execução das entregas (metas físicas) e dos desembolsos planejados (metas financeiras).

¹⁸ A coerência conceitual foi definida como a "capacidade das ações monitoradas coincidirem com os objetivos do Plano que as baliza" (MINAS GERAIS, 2018, p.38).

¹⁹ Foram criados os 20 indicadores de acompanhamento das metas estratégicas do governo agrupados da seguinte forma (Minas Gerais, 2018): I - Indicadores gerais da Estratégia: com dados sobre a situação de pobreza e extrema pobreza de famílias rurais cadastradas no CadÚnico e a condição de vulnerabilidade social nos municípios; II - Indicadores do eixo: medidas que apresentam informações sobre as dimensões de Infraestrutura, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva e Acesso a Terra; III - Indicadores de meios de vida; dizem respeito a atuação relacionada aos eixos da estratégia com informações a respeito do retrato social dos municípios; IV - Indicadores de aderência: que apresentava dados para permitir avaliar as entregas das ações e sua convergência com os objetivos propostos aos eixos da Estratégia.

²⁰ Recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), empregados pelas escolas estaduais, na aquisição de no mínimo 30% em produtos da agricultura familiar, para alimentação dos alunos (Decreto 46.712/2015, art. 4º).

²¹ Para a seleção dos beneficiários o critério utilizado era de domicílios com renda máxima mensal de até meio salário mínimo per capita, de acordo com a renda declarada no CadÚnico.

Referências bibliográficas

Bronzo, Carla. Intersetorialidade, vulnerabilidade, desigualdade: quando a integração é necessária para a proteção social ser suficiente. Roberta Carvalho Romagnoli (Org.) A intersectorialidade e seus desafios. Editora CRV. 2018

Brugué, Quim. Uma administración que habla es una administración que piensa: *de la gestión pública a la administración deliberativa*. Barcelona: Gobierno de Aragon. Dirección General de Participación Ciudadana, 2010.

Cunill-Grau, Nuria. *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual*, Gestión y política pública, v. 23, n. 1, 2016.



Bastos, Patricia de Melo Abrita; Mattos, Leonardo Bornacki de; Santos, Gilnei Costa. *Determinantes da Pobreza no Meio Rural Brasileiro*. Revista de Estudos Sociais. V.12. n41, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2H0jCU7>. Acesso em: Maio de 2019.

Bitoun, Jan; Miranda, Lívia Izabel Bezerra de; Araújo, Tânia Barcelar de. *As Ruralidades Brasileiras e os Desafios para o Planejamento Urbano e Regional*. XIV ENANPUR. Belo Horizonte, 2015.

CADÚNICO - *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (Cadastro Único). Ministério da Cidadania. Dados trabalhados pelo Observatório de Desenvolvimento Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social -SEDESE, Minas Gerais. 2019.

FJP - Fundação João Pinheiro. *Diagnóstico Multidimensional da Pobreza Rural* / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2017. 172 p. : il.

IBGE. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil : uma primeira aproximação* / IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA. *Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas* / Renato Maluf, Lauro Mattei, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior; Organizadores: Carlos Miranda e Breno Tiburcio. Brasília: IICA, 2011

Minas Gerais. *LEI Nº 23.205, de 27 de dezembro de 2018*. Plano de Enfrentamento a Pobreza no Campo. Acesso em: julho de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3dAhui0>

_____. *Decreto 47.067 de 21 de outubro de 2016*. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Acesso em agosto 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/>

_____. *Registro da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo*. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. 2018a.

_____. *Relatório de Transição*. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. 2018b.

_____. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. *Relatório de Atividades 2017-2018*. Diretoria de Programas de Enfrentamento a Pobreza no Campo. 2018.

Miranda Carlos; Tiburcio, Breno (Organizadores da Série). *A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional*; Antônio Márcio Buainain e Cláudio Dedecca (Organizadores dos Textos) Brasília: IICA, 2013. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.17).



Nogueira, Roberto Martinez. *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

Programas das Nações Unidas-PNUD; Fundação João Pinheiro - FJP; Instituto de Pesquisa Econômica APLICADA-IPEA. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: maio de 2019.

, Ann. *Rural Poverty*. In: Cloke, Paul; Marsden, Terry; Mooney, Patrick.

Tickamyer Handbook of Rural Studies. Sage Publications., p. 411-426. Londres, 2006.

Pobreza, desigualdad y exclusión social. Una mirada desde el Centro histórico de Quito, Patrimonio cultural de la humanidad.

Norma Molina Prendes
Briseida Talledo Alcívar

Resumen



Múltiples estudios valoran a América Latina como la región más desigual del Planeta. Por un lado, los llamados gobiernos democráticos y por otro, las profundas desigualdades, dadas por el alto índice de pobreza y la insatisfacción ciudadana

Ecuador, con un gobierno de izquierda durante 11 años, ha enfocado sus políticas sociales hacia los más desfavorecidos, sin embargo, se constatan múltiples problemáticas que incrementa los índices de pobreza.

El trabajo tiene como objetivo, exponer los resultados obtenidos en un estudio efectuado en el centro histórico de Quito, Ecuador, declarado por la UNESCO como Patrimonio cultural de la Humanidad desde el año 1978, donde se evidencia un contraste entre los valores culturales y patrimoniales, así como las problemáticas sociales existentes en dicho entorno, que inciden negativamente en la imagen y seguridad del lugar.

Dentro de las principales problemáticas constatadas, se destaca que la población del sector vive en condiciones de pobreza extrema, donde prolifera la droga, la delincuencia, el trabajo infantil, que contrasta con lo que debe constituir este sitio emblemático de la humanidad.

Los resultados se sustentan en un enfoque mixto de investigación, llevado a cabo a partir de la aplicación de encuestas y recolección de datos de fuentes secundarias y, además, la realización de entrevistas en profundidad a informantes claves y observación participante.

Se hace un análisis crítico de algunas políticas sociales hacia los más desfavorecidos, donde se aprecian solo acciones aisladas, verticalizadas, que, lejos de aportar producen un efecto contrario a lo que se quiere lograr.

Palabras clave

Programas sociales; Centro Histórico de Quito; Valores patrimoniales; Problemáticas sociales.

El interés de las ciencias sociales por la desigualdad, la pobreza y la exclusión son temas que cada vez se manifiestan en cuestión rupturas desde los ámbitos económicos, sociales y psicológicos de la población. Como bien expresa (Bonometti, 2010) “los altos niveles de desigualdad agudizan la pobreza” e inciden de manera negativa en la calidad de vida de la población, amén del aumento de la corrupción y la violencia que a su vez hace aumentar los conflictos sociales.



En Ecuador, durante el mandato del expresidente Rafael Correa (2007- 2017), se puso en práctica el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), el cual apuntaba a la inclusión y el bienestar de todos. Dentro de sus objetivos fundamentales constaron: “(...) auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad. Mejorar la calidad de vida de la población (...)” (Planificación, 2013)

Como continuidad de estas políticas, una vez tomada la Presidencia, Lenin Moreno lanzó el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, amparado en el artículo 280 y 293 de la Constitución del Ecuador; en el mismo se visualiza de manera utópica al Ecuador en el año 2030:

De esta manera se garantizarán los derechos de las personas durante todo el ciclo de vida. Esto será posible gracias a la estabilidad económica, el trabajo y empleo digno, la garantía del derecho a la salud y educación y la universalización de servicios públicos de calidad. Estos avances junto con la reducción de la desigualdad y la redistribución de los medios de producción serán testimonio de los logros del país en materia de derechos (Ecuador, 2017)

Aspiraciones que se quedan en discursos y utopías ante la realidad cada vez más desigual, en la que los pobres siguen siendo pobres y se incrementan los índices de pobreza y desempleo, aumentando el índice delincencial.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): “Entre junio de 2017 y junio de 2018, la pobreza por ingresos a nivel nacional se incrementó 1,4 puntos porcentuales, de 23,1% a 24,5%” (INEC, Reporte de pobreza y desigualdad, 2018). El INEC (2018) refiere que la ciudad de Quito registró el mayor aumento en la tasa de pobreza, con un aumento de cinco puntos en comparación al año 2017, “de 7,8 % a 12%” (p.3)

Paradójica resulta la propia esencia de estas llamadas “democracias”, puesto que más democracia debería “implicar menos capitalismo” (Borón, 2003). Para la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, las democracias deben concebirse como “forma de desarrollo humano” y que estas constituyan “aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida”, cuestión que fue abordada por primera vez en 1990 en Bogotá. (PNUD, 2004) . La pregunta a responder entonces sería, ¿cómo lograr la equidad a partir de la esencia competitiva del sistema capitalista?, ante (...) “las abismales desigualdades económicas y sociales (...)” (Gonzalorenna, 2017).



Es donde viene a colación la interrogante del politólogo y sociólogo argentino Atilo Boron, al manifestar la distorsión y las ambigüedades del propio término de Democracia: “¿democracia “de” quién?, ¿“por” quién?, ¿“para” quién?” (Borón, La verdad sobre la Democracia Capitalista, 2006)

En medio de estas disquisiciones teóricas, crudas realidades y “programas solucionadores”, se yergue Quito, “carita de Dios”; declarado por la UNESCO desde 1978 como patrimonio intangible de la humanidad; reconocimiento a partir de las monumentales edificaciones e inmuebles con gran valor patrimonial en una superficie de 387 hectáreas (Muñoz et al. 2018).

Sus reconocimientos han sido tales como la Mejor Ciudad Destino del Mundo 2013; Mejor Destino del Mundo, elegido por la National Geographic Magazine-New York; Destino Líder de Sudamérica por la World Travel Awards South American Edition; Ciudad Apasionante, por The Globe and mail de Toronto; Finalista ,entre 28 postulantes, a las 7 ciudades maravilla del mundo (Ecuador P. d., 2019).

El centro histórico de Quito, custodia el tesoro patrimonial de la ciudad, un patrimonio tangible e intangible; entendida en el presente trabajo la relación indisoluble entre ambas categorías, ya que coincidimos con (Kaczan, L., Sánchez, L.M. 2012) al reconocer el valor de la intangibilidad en lo tangible y viceversa, donde “los individuos son los protagonistas” (Ibídem), puesto que “las manifestaciones materiales dan forma a aquellos aspectos inmateriales que las personas, insertas en una cultura determinada, reconocen como significantes de una realidad que les es propia” (Kaczan & Sánchez, 2012)

Por tanto, decir “centro” es: pactar complicidad con la historia y cultura latinoamericana; vivenciar lo real maravilloso americano en cada uno de los adoquines de sus antiquísimas calles, testigos de un caminar de cientos de años de historias, leyendas y tradiciones. Decir Centro Histórico de Quito, es saber mirar en las columnas de sus majestuosas catedrales, representativas de esa mezcla de estilos que sorprende, asusta, que apresura los latidos del corazón al sentir el sonido de la pachamama entre las venas de la misma ciudad, por donde corre sangre india y mestiza.

Un centro histórico que se torna cada vez más inseguro, por múltiples problemáticas sociales que, si bien son generalidades del País, en este sector, precisamente por sus



valores patrimoniales, se vuelve sumamente sensible y constituye un verdadero desafío para los gobiernos por el compromiso social que conlleva.

Para el presente trabajo, fue muy aportador el estudio acerca de las motivaciones y valoraciones de turistas de diversas partes del mundo que visitan a Quito, el cual ofrece importantes resultados en torno al contraste entre las opiniones sobre la belleza de la ciudad, la hospitalidad de la gente, la gastronomía versus seguridad ciudadana; fundamentalmente de los turistas provenientes de Europa, Estados Unidos, Canadá y Australia:

Esta baja valoración puede suponer un importante desincentivo de esta ciudad como destino turístico para esos mercados emisores. En este sentido, sería necesario indagar las razones de esta discrepancia en la percepción sobre el concepto de seguridad ciudadana entre los turistas de diferentes ámbitos geográficos (Muñoz, Carvache-Franco, Torres- Naranjo, & López-Guzmán, 2018).

Lo expuesto anteriormente fundamenta la pertinencia del presente trabajo, el cual se trazó como objetivo: Valorar las principales problemáticas sociales existentes en el centro histórico de Quito, que inciden negativamente en la imagen y seguridad del lugar.

Metodología

El centro histórico de Quito, pertenece a la Administración Zonal Centro Manuela Sáenz No. 9, conformada por 14 barrios; es caracterizado como “un territorio complejo en el que coexisten diversidad de personas con diferentes condiciones de vida” (Quito, Caracterización Socioeconómica del Centro Histórico de Quito, 2018).

Se determinó una muestra intencional no probabilística. De esta población, se seleccionaron los barrios El Placer y el barrio La Libertad; los mismos pertenecen a la Parroquia urbana La Libertad.

Los criterios de selección estuvieron centrados en:

Son barrios interconectados, cuyas calles desembocan al centro histórico, de gran valor patrimonial y cultural de Quito

Barrios de grandes problemáticas sociales, con gran potencial delictivo que impacta de manera negativa en el centro histórico



Barrios desde donde bajan individuos a realizar actividades delictivas en el Centro Histórico Patrimonial de Quito.

Se empleó un enfoque mixto de investigación desde una perspectiva socio crítica. El empleo de técnicas e instrumentos cualitativos como las entrevistas semiestructuradas, en profundidad a informantes claves, permitieron incluir las voces de los pobladores del centro y la policía y reconocer sus percepciones acerca de los valores patrimoniales que encierra la zona, que a su vez son de gran afluencia turística, así como sus opiniones sobre las principales problemáticas sociales que afrontan y cómo perciben el impacto de las mismas, ya sea de manera directa o indirecta, al turismo o a los valores patrimoniales del centro histórico.

De esta forma, los datos, aportados a partir de técnicas cuantitativas derivadas del censo de población y vivienda 2010 (INEC, 2010) , cobran nuevas dimensiones dadas por la propia vivencia y experiencia de las personas.

La observación cualitativa permitió, constatar la situación en la que se encuentran los pobladores del barrio y contrastarla con los elementos culturales y patrimoniales; conforme lo expone (Sampieri, 2014) cuando afirma que este tipo de observación “implica adentrarnos (...) en situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente. Estar atento a los detalles, sucesos, eventos e interacciones”. (p.399).

Las observaciones, se realizaron a partir de elementos propuestos para la aplicación de este tipo de métodos según (Ferro, 2010) seguridad de la ubicación del barrio; los medios de acceso al lugar; elementos que permiten identificar el estrato socioeconómico al que pertenece el barrio; instituciones y lugares patrimoniales y de riqueza cultural, escuelas, colegios, guarderías, museos, estaciones de servicios, entre otros. Por su parte, la fotografía contribuyó a ofrecer mayor objetividad a las observaciones realizadas en el trabajo de campo. Siguiendo los criterios de (Triquet, 2015), las imágenes no pretenden ser ubicadas de manera indiscriminada dentro de la investigación, más que simples ilustraciones de la zona ofrecen un mayor sentido del análisis.

La triangulación de los resultados permitió, arribar a conclusiones y valorar aspectos del contexto estudiado en cuanto a: la existencia y frecuencias de problemáticas como el desempleo, trabajo informal, el alcoholismo, delincuencia, trabajo infantil, actos

delincuenciales que impactan de manera negativa en la imagen y seguridad del Centro Histórico de la Ciudad.

Resultados y Discusión

Al hacer una caracterización de los barrios estudiados, es importante destacar cómo el centro histórico de Quito, marca un antes y un después, a partir la conformación de una “nueva morfología urbana” (Mattos, 2006), dada

la explosión de movilidad. Una ciudad que ya establece diferencias entre el sur y el norte, este y oeste, donde su desplazamiento fragmenta y reconfigura nuevos espacios, nuevas formas de segregación socio espacial. La ciudad va creciendo y se reacomoda a partir de barreras simbólicas que distinguen estratos y clases sociales (Fig. 1).

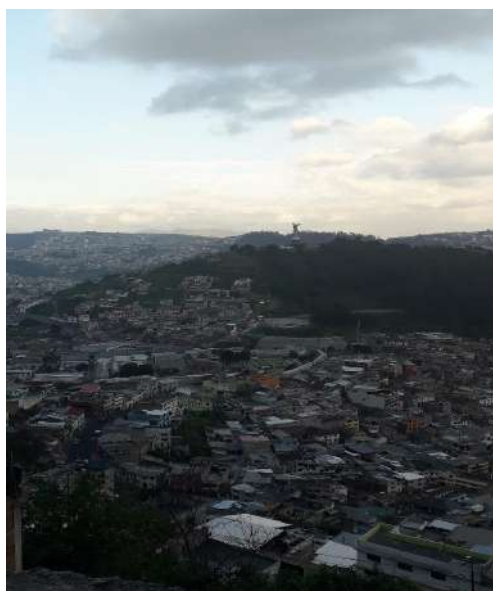


Fig. 1. Vista de Quito desde el Barrio La libertad. (Autoras, 2018).

Uno de los informantes claves, comerciante del sector, gran conocedor de la historia y la vida del Centro histórico, al explicar este fenómeno, manifestó que a la vez que la ciudad se fue expandiendo hacia otros sectores, fueron llegando pobladores que “un día fueron desplazados”, a los cuales se les suman en la actualidad una masa de inmigrantes, que aparte de traer sus costumbres y culturas, están impactando con nuevas formas de delincuencia en el sector.

El centro histórico se ha repoblado indígenas de Riobamba, de Otavalo, de Cotopaxi, es que a la llegada de los españoles los indígenas fueron obligados a escapar a los páramos, por el sometimiento y el abuso de los conquistadores, en las últimas décadas

los indígenas están retomando el lugar que les pertenecieron y junto con inmigrantes van conformando nuevas formas de convivencia y dada la pobreza y el bajo nivel educacional se van combinando viejas y nuevas formas de delincuencia, lo cual a su vez genera cada vez más inseguridad en el sector. (informante clave en entrevista)

Esta reconfiguración de la ciudad y su impacto negativo en el centro histórico, se aborda en estudios sobre dinámicas demográficas, donde se explica cómo el desplazamiento de la ciudad hacia el norte y la creación de nuevas obras y renovación en infraestructuras, ha llevado también a un traslado de parte de las actividades comerciales y administrativas hacia ese sector, y por ende a la aparición y refuerzo de nuevas formas de comercios más populares y servicios en función del turismo en el centro histórico.

“Estas cuestiones han afectado, en diferentes momentos, el carácter residencial del Centro histórico de Quito y sus impactos se han manifestado en la existencia de zonas tugurizadas y de zonas en proceso de desocupación” (Quito, 2018)

Las observaciones realizadas, constataron estas aseveraciones.

1En el centro histórico propiamente, en espacios muy visitados por turistas se pudo evidenciar cómo las problemáticas de los barrios estudiados, impactan de manera negativa en la seguridad y la imagen patrimonial del lugar; muchos de los espacios públicos de bienes e inmuebles patrimoniales, se tornan guaridas donde pernoctan mendigos, espacios para consumir drogas o escondites para consumar actos vandálicos, calles destinadas a la prostitución o donde pululan indigentes que botan desechos biológicos.



Fig.2. Esquina insalubre del barrio El Placer (Autoras, 2018).



Los barrios El Placer y La libertad, son barrios interconectados; sus calles confluyen a la Plaza principal, donde se ubican El Palacio Presidencial e instituciones de alto valor patrimonial. Calles muy transitadas además por comerciantes y vendedores ambulantes, que hacen de todo el centro histórico un lugar cosmopolita de singular contraste; calles adoquinadas que conservan en perfecto estado los años fundacionales, que junto a la mezcla de construcciones antiquísimas o en ocasiones remodeladas y nuevas construcciones, mezclan los efectos de la transculturación y los contrastes entre lo antiguo y lo moderno.

En ambos barrios se constata lo que se ha denominado “ciudad difusa, donde prevalece la vivienda unifamiliar de bajas densidades, una fuerte tendencia a dar prioridad al transporte privado y una peatonalidad insegura e incómoda como forma de movilidad de las personas” (Cabrera, 2019). Ofrecen un aspecto de pobreza que evidencia la desigualdad social de sus habitantes: se observan viviendas en malas condiciones (Fig. 3).



Fig. 3. Vivienda del barrio La libertad.



Fig. 4. Calle del Barrio El Placer (Autoras, 2018).

“Casas sumamente antiguas, donde habitan más de una o dos familias es decir en un estimado de 08 a 10 personas por vivienda (Fig. 4), suelen vivir arrendando y los propietarios de estas viviendas se encuentran en el exterior” (Policía, 2018); carencia de servicios básicos, como agua y transporte; la gente deambula a distintas horas del día como síntoma de desempleo (Fig.4 y 5)



Fig. 5. Desempleo.



Fig. 6. Trabajo infantil (Autoras, 2018)

Niños en pobreza extrema a simple vista desescolarizados; niños trabajando, o madres con sus hijos que bajan al centro histórico a vender diferentes productos (frutas o diferentes artículos). También bajan de estos barrios, niños que viven en la calle y vienen en grupos a delinquir.

Tanto El Placer, como La Libertad, son identificados como altamente peligrosos, tanto por la policía como por los habitantes de Quito; caracterizados por un comerciante de la zona entrevistado, como: “marginales compuestos por indígenas, inmigrantes y delincuentes”; por el capitán de policía de la zona 9 del Distrito Metropolitano de Quito como “inseguro y marginal”. Otro de los entrevistados, un joven del barrio La libertad, expresa:

No hay acceso al agua, no hay alcantarillado (...) los niños viven en manadas están en la calle, viven en cualquier casa desocupada, que toman como guaridas (...) duermen en la calle, no tienen escuela, los padres alcohólicos y delincuentes, tienen aproximadamente de 4 a 5 hijos, son los niños que bajan a robar al centro histórico, andan en grupos yo los conozco y los veo (...) niñas embarazadas.

Este panorama sustenta los criterios de Vergara-Erices, Luis, & Garín Contreras, Alan (2016) que explican cómo “la segregación de una ciudad o un barrio puede estar cruzada por dimensiones objetivas y/ o subjetivas” y que estas necesariamente no tienen que coincidir; en el caso de los barrios estudiados: El Placer y La Libertad, ambas dimensiones cobran importancia; se ha legitimado una percepción de marginalidad, que se constató tanto a través de las entrevistas a la policía del sector, como de los informantes claves y los propios miembros del barrio, que han conformado su identidad,



acorde a un grupo social que los diferencian de otras áreas de la ciudad y a su vez los vincula con “la existencia de estigmas territoriales” (Vergara-Erices & Contreras, 2016)

En respuesta a una de las entrevistas realizadas, el Capitán de Policía, Jefe del Circuito La Libertad del Distrito Manuela Sáenz, expuso acerca de la violencia y el alcoholismo como una de las principales problemáticas de la zona, heredadas a lo largo de generaciones:

Sus moradores han generado a través de los años una cultura violenta dentro de sus familias, en la que los hombres, mujeres e hijos, sobrinos y nietos, bajo el efecto del alcohol o sustancias estupefacientes o psicotrópicas, proceden de forma violenta y agresiva en cualquier lugar, ya sea la calle o en el interior de sus domicilios en contra de sus propios familiares.

Estos estigmas no solamente se reconfiguran a partir de una mirada desde el exterior, sino desde la propia experiencia de los habitantes de estos barrios. Uno de los entrevistados, ex recluso en proceso de reinserción social, expresó: “yo tenía muy mal comportamiento en la comunidad, no respetaba a los mayores, como la mayoría de los jóvenes (...) le daba miedo incluso a la policía”.

Por su parte, uno de los policías, perteneciente al Distrito policial de la Zona, refirió en las entrevistas en profundidad: “Lamentablemente existe una línea hereditaria de delincuencia”.

Otro de los entrevistados, abordó acerca del arraigo de la delincuencia en la gente que viven en estos barrios, que llama “guarida de delincuentes” y ve la delincuencia como algo cultural, que viene desde las enseñanzas de “la mamá lucha”, fallecida en el 2006, un personaje convertido en leyenda por sus actos de extorsión y estafa, al frente de una banda delincuencia que tenía el control de casi todo el territorio. En este sentido afirmó:

La delincuencia en estos barrios está arraigada desde hace décadas (...) las familias hacen de la delincuencia su modo de vida y enseñan a los niños de cuatro o cinco años a robar, estos se quedan atrapados en ese mundo.

Las viviendas de los habitantes comunes de todo el sector tienen que estar protegidas

Esta manera de protección de las casas ya se ha extendido a todo Quito, donde ya se aprecia una ciudad prácticamente amurallada.



Fig. 7. Casa protegida contra la delincuencia. (Autoras 2018)

Las aportaciones de uno de los muchachos de la calle entrevistados, de apenas 35 años de edad, con un gran historial delictivo, fueron de gran valía. Se constata cómo estas problemáticas, instauradas en una matriz de desigualdad de tipo social, económica, política y/o cultural, se legitiman, se reproducen en estos espacios.

En dichas conversaciones con este importante entrevistado, se percibe el dolor ante la incompreensión de no entender “por qué le ha tocado vivir esta vida”, a la vez muestra su historia como representativa de la mayoría de los chicos de estos barrios que viven en la calle.

Hallazgos que corroboran lo expresado por Rizzo (2012, como se cita en Schütz, 1974:139) cuando refiere:

Los actores sociales producen y reproducen su vida cotidiana a través de acciones con significación, debido a que esas acciones son compartidas con otros y a que aquello que tiene sentido para un individuo también lo tiene para sus semejantes.

Para estas personas, la calle cobra un significado importante: La calle donde viven, la calle que les da la libertad y los acoge, pero a su vez se torna enemiga: “la vida en la calle es muy dura... nos escapamos diariamente de la muerte”.

Conflictos existenciales que van acentuando las heridas e incompreensiones; amarguras que hacen recaer las culpas en la sociedad: “*me es indiferente, con tal de que la*



sociedad no me haga daño yo no le hago daño a ella (...) pero es que da mucho coraje porque la sociedad nos discrimina la sociedad es racista”.

Para la policía existen dos formas de enfocar los actos delictivos: como una forma de vida, por violencia y otro por necesidad:

Las oportunidades para estas personas que cometen actos delictivos están en la fuente de ingreso de las ventas de lo robado (...) se ven obligados muchas veces al robo para sobrevivir y ven la cárcel como una seguridad (...) ahí tienen comida y techo. (Policía entrevistado)

Estas cuestiones nos sitúan a comprender: Cómo las interacciones que diariamente llevan a cabo los actores, la reproducción de la vida social es abordada desde una lógica mi-crosocial y, al comprender el significado que el mundo social tiene para los actores, se accede a la forma en que es recreado cotidianamente ese universo intersubjetivo. (Rizzo, 2012)

Toda esta realidad del centro histórico se replica en otros escenarios y echa por tierra discursos sin sustento práctico, programas asistencialistas, como por ejemplo el interesante el proyecto lanzado por Lenin Moreno acerca de la Misión "Menos Pobreza, Más Desarrollo", programa enfocado a “reducir la pobreza extrema del 8,6 al 3,2% al finalizar su mandato en 2021” (Xinhua, 2018). Este proyecto, cargado de “buenas intenciones”, invierte una suma de 64 millones de dólares con el objetivo de ayudar con un bono solidario a los más pobres; el mismo consiste en elevar la suma hasta 150 usd a más de 74 000 familias. La pregunta es: ¿de este modo se erradica la pobreza, se erradican los problemas de desigualdad, la discriminación y la segregación?,

¿o solo se están replicando viejas fórmulas al estilo Robin Hood de “ayudar” a los pobres?; cuestión de forma no de contenido.

En el trabajo “Las condiciones de la política social en América Latina” (Salinas Figueredo, 2005), explicita cómo en la mayoría de los países latinoamericanos se han desarrollado experiencias electorales sustentadas en “ofertas programáticas” (Ibídem) que se han quedado en expectativas.

Todas estas políticas que se sustentan en discursos de “bienestar y progresos”, maquillan realidades difíciles para los más empobrecidos, acentuando cada vez más los contrastes entre una ciudad que intenta parecerse cada vez más a una del primer



mundo, donde no se puede dejar de mencionar la construcción del metro de Quito con un costo de millones de dólares versus una pobreza extrema en su interior de un sector cada vez más excluido.

En los barrios estudiados, se han desarrollado acciones para mitigar estas problemáticas, sin embargo, quedan solo en acciones aisladas ante la dura realidad: El Centro de Acogida para Párvulos “Hogar de Paz” (Guagua Quinde), que acoge a niños de la zona cuyos padres trabajan, no satisface las necesidades de escolarización, pobreza y trabajo infantil. Otras acciones parten de la propia iniciativa de los habitantes, como la de la Congregación cristiana “Toca de Asís” de dar de comer a los mendigos. En las observaciones se pudo evidenciar una gran fila de pobres, mendigos y migrantes esperando por la caridad de un plato de comida, en medio de un barrio que se muestra con gran inseguridad y pobreza.

Desde el turismo y la inclusión social, también se han realizado acciones en la zona, dirigidas al llamado turismo negro, que, de igual manera, quedan en buenas intenciones por falta de sistematicidad y apoyo del gobierno. Tal es el caso del ex penal Gabriel García Moreno, el cual cerró sus puertas por la insalubilidad; falta de políticas de reinserción e inclusión social y las pésimas condiciones de seguridad que impactaba en la zona, fue convertido en museo, donde se trabaja en un proyecto para que los ex reclusos que han cumplido su condena, o están a punto de cumplirla, sean instruidos con técnicas de guianza para desarrollarse como guías dentro de esta institución. Acciones que, si bien están en fase de ejecución, carecen de recursos y son los trabajadores sociales los que tienen que hacer autogestión con empresas privadas, para poder mantener a duras penas esta iniciativa.

De manera general, la planificación y gestión del espacio, debe incorporar como enfoque la equidad social, en tanto norma para la justa distribución del acceso al bienestar, a partir de la política social regulada por la acción pública, que permita disminuir situaciones de desventaja y vulnerabilidad o desigualdad de tipo social, económica, política y/o cultural; que a su vez están interrelacionados con opciones y mecanismos de distribución desigual materializados y legitimados, reproductores del acceso y control asimétrico de los beneficios y oportunidades que ofrecen los diferentes espacios.



Conclusiones

El Centro Histórico de Quito, considerado como Patrimonio de la Humanidad, guarda una rica historia de tradiciones y valores que lo hacen ser uno de los destinos turísticos del mundo. Sin embargo, existe una gran paradoja ya que sus valores patrimoniales, culturales son custodiados por los sectores sociales menos favorecidos.

Los barrios El Placer y La libertad, pertenecientes al Centro Histórico de Quito, presentan una serie de problemáticas sociales que impactan de manera negativa en el turismo y por supuesto en la seguridad ciudadana. Dentro de las principales problemáticas constatadas están: La drogadicción (Consumo y venta), alcoholismo, robos, asaltos, prostitución, trabajo infantil, delincuencia organizada, viviendas en mal estado.

Son barrios, donde se asienta un grupo poblacional en situaciones de desventaja; espacios que tornan la forma de precariedad espacial, inseguridad habitacional y segregación social.

La desigualdad es observable en las diferencias entre los sectores, para acceder al espacio público; a los servicios sociales básicos (saneamiento y agua, salud, educación, alimento y vivienda); estas problemáticas inciden no solo en lo material sino en lo simbólico.

Referencias bibliográficas

- Aguerre, L. M. (2017). El populismo latinoamericano. *Revista de la Facultad de Derecho*(42), 1- 26. doi: <https://dx.doi.org/10.22187/rfd201712>
- Bonometti, P. (2010). La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad. *Andamios*, 7(13), 11-36. Recuperado el 22 de febrero de 2019, de Recuperado en 22 de febrero de 2019, de: <https://bit.ly/3nW0szc>
- Borón, A. (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado el 22 de febrero de 2019, de <https://bit.ly/377da8L>
- Borón, A. (sf de 2006). Recuperado el 28 de febrero de 2019, de La verdad sobre la Democracia Capitalista: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2006/boron.pdf>



Cabrera, M. N. (2019). El fenómeno socioespacial de la periferia urbana Latinoamericana.

Revista científica UISRAEL, 1-10.

Ecuador, P. d. (14 de junio de 2019). *Quito es un destino turístico a nivel mundial*. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.ec/quito-es-un-destino-turistico-lider-a-nivel-mundial/>

Ecuador, R. d. (22 de sep de 2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*.

Recuperado el 13 de 5 de 2019, de Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

Ferro. (2010). Ferro M., G. (2010). Guía de observación etnográfica y valoración cultural a un barrio. En: *Apuntes* 23 (2): 182-193.

<http://www.scielo.org.co/pdf/apun/v23n2/v23n2a07.pdf>. *Apuntes*, 23(2), 182-193. Obtenido de www.scielo.org.co/pdf/apun/v23n2/v23n2a07.pdf

Gonzaloren, J. (mayo-agosto de 2017). Problemas y perspectivas actuales del desarrollo económico. *Economía UNAM*, 14(41), 110-129. Recuperado el 22 de febrero de 2019, de Recuperado en 22 de febrero de 2019, de <https://bit.ly/3IZSVOz>

INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda Resultados del Censo de ... el Censo 2010*. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/search/censo+2010/page/2/>

INEC. (junio de 2018). *Reporte de pobreza y desigualdad*. Obtenido de: <https://bit.ly/38z5GKw>

Kaczan, & Sánchez, L. (enero-junio de 2012). La intangibilidad de lo tangible. *APUNTES*, 25 (1), 126-139. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://bit.ly/2WPQh3b>

Mattos, C. (diciembre de 2006). *Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco*. (CLACSO, Ed.) Obtenido de <https://bit.ly/3nQPFXc>

Muñoz, F. G., Carvache-Franco, W., Torres-Naranjo, M., & López-Guzmán, T. (Apr./June de 2018). Análisis del perfil sociodemográfico y de las motivaciones del turista que visita Quito, Ecuador*. *Innovar*, 28(68), 77-90. doi: <https://bit.ly/3nwhdAN>

Muñoz, F. G., Carvache-Franco, W., Torres-Naranjo, M., & López-Guzmán, T. (s.f.). Análisis del perfil sociodemográfico y de las motivaciones del turista que visita Quito, Ecuador.

Planificación, C. N. (2013). *Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017*. Recuperado el 05 de 2019, de https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf



- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Alfaguara. Recuperado el 22 de febrero de 2019, de <https://bit.ly/33Vx0lg>
- Policía, C. d. (2018). *Caracterización sociodemográfica de los barrios El Placer y la Libertad de la Zona Manuela Sáenz. Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- Quito, I. d. (27 de junio de 2018). *Caracterización Socioeconómica del Centro Histórico de Quito*. Obtenido de: <https://bit.ly/3hmg8cx>
- Quito, I. d. (18 de enero de 2018). *Dinamicas-demograficas-en-el-centro-historico-de-quito*. Obtenido de <https://www.institutodelaciudad.com.ec/coyuntura-sicoms/186-dinamicas-demograficas-en-el-centro-historico-de-quito.html>
- Rizzo, N. (2012). Un análisis sobre la reproducción social como proceso significativo y como proceso desigual. *Sociológica*, 281- 297. Recuperado el 17 de junio de 2019, de <https://bit.ly/3jYtyvS>
- Salinas Figueredo, D. (2005). Las condiciones de la política social en América Latina. *Papeles de población*, 11(44), 83- 108. Recuperado el 7 de 5 de 2019
- Sampieri, H. (2014). *Metodología de la investigación 6ta Edición*. México DF, México: McGRAW-HILL / Interamericana Editores, S.A. DE C.V. Recuperado el 17 de 5 de 2019, de <https://bit.ly/33YEtQw>
- Triquet. (2015). La imagen fotográfica en la investigación social. *Reflexiones*, 94(2), 121-132. Recuperado el 10 de 10 de 2018, de: <https://bit.ly/38VBhGP>
- Vergara-Erices, L., & Contreras, A. G. (2016). Vivienda social y segregación socioespacial en una ciudad pequeña: el caso de Angol, Chile. *Polis*, 15 (44), 457-486. Recuperado el 4 de junio de 2019, de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000200021>
- Xinhua. (9 de enero de 2018). Ecuador lanza plan para reducir pobreza extrema a 3,2% hasta 2021. *América economía*, pág. 1. Recuperado el 9 de mayo de 2019, de <https://bit.ly/2JolmYz>



Hegemonia dos programas e projetos especiais no Nordeste brasileiro: Implicações da intervenção do Estado junto às comunidades rurais.

Magaly Nunes de Góis,
Vera Núbia Santos

Resumo

O Estado brasileiro traz marcada presença no meio rural a partir da década de 1970 com a criação e implementação de programas e projetos especiais de caráter nacional cujo objetivo é minimizar as desigualdades regionais na realidade do país. Em função dos baixos indicadores econômicos e sociais, a região Nordeste conta com o maior número de intervenções públicas, sendo contemplada com um pacote de ações para atender à nova ordem econômica, política e social, e enfrentar a questão social, agravada historicamente e na atualidade agudizada pelo desemprego estrutural e perdas de direitos sociais. O processo de minimização do Estado, com a transferência de responsabilidades e deveres para a sociedade e para o mercado, agrava e amplia a pobreza e a exclusão social na região. Refletir sobre o impacto desses aspectos junto à população dos pequenos municípios e comunidades rurais nordestinas constitui-se a intencionalidade do artigo, enfatizando a hegemonia dos programas e projetos especiais advindos de acordos de empréstimos internacionais e a relação com o modelo de desenvolvimento do Estado. Para obter informações sobre a realidade trabalhada e permitir uma análise do tema, amparamo-nos em pesquisas bibliográfica e documental nos arquivos da Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe (Pronese). Os resultados demonstram que essas intervenções provocam pequenas alterações no quadro de desigualdade entre as regiões e nas condições de pobreza da população, em decorrência do cariz focalista, seletivo e compensatório e da forte relação com os ajustes econômicos impostos pelo capitalismo financeiro internacional, o que exige repensar o papel do Estado

Palavras chave

Estado; Políticas Públicas; Programas Sociais; Projetos Especiais.

Considerações iniciais

Desde a década de 1970, o Estado brasileiro marca sua presença na área rural, através da criação e implementação de programas e projetos especiais de caráter nacional e



regional com o objetivo de enfrentar e minimizar as desigualdades regionais históricas na realidade do Brasil, e reforçadas pelo modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado, desde os anos de 1930, quando do processo de industrialização e urbanização do país. A região nordeste foi a que contou e conta com um maior número de intervenções públicas com esse cariz, em função dos baixos indicadores econômicos e sociais.

Esses projetos e programas especiais fazem parte do pacote de ações e intervenções idealizado pelo Estado, a fim de dar conta da nova ordem social, política e econômica e enfrentar a questão social, que a cada década vem se agravando e na atualidade, traz em seu bojo, o desemprego estrutural, o desmonte da cidadania social, representado por perdas de direitos sociais, historicamente conquistados, redução do Estado – implantação do Estado Mínimo – e consequente transferência de responsabilidades e deveres para a sociedade civil, além do agravamento e ampliação da exclusão social (Sposati, 1998).

O Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (Proterra) inauguram a fase de hegemonia dos programas e projetos especiais, seguidos dos programas: Programas de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor) e do Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (Prohidro), todos implantados na década de 1970.

O Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste (Projeto Nordeste) e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), criados na segunda metade dos anos de 1980 e implementados até os anos iniciais da década de 1990, dão continuidade a essa fase e constituem insumos para a formulação, a partir de 1995, de projetos de combate à pobreza rural, denominados de PCPR.

Refletir sobre a atuação do Estado junto às populações dos pequenos municípios e comunidades rurais nordestinas com ênfase na hegemonia dos programas e projetos especiais frutos de acordos de empréstimos internacionais e, na importância e relação entre os programas e projetos e o modelo de desenvolvimento empreendido pelo governo se constitui na intencionalidade do presente artigo.



Presença do Estado no meio rural: uma caminhada na trilha dos programas e projetos especiais

Pode-se considerar que com a criação do Banco do Nordeste (BN) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), na década de 1950, o Estado brasileiro passa a ter uma estratégia de intervenção efetiva na região: o primeiro por ser a instituição responsável pelo planejamento e execução de um programa de desenvolvimento com base nas características e peculiaridades da região; e a Sudene com a finalidade de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional.

Para Nascimento (2008, s/p), a criação do BN e da Sudene teve como pano de fundo “[...] a evidência da existência de um grande desnível entre a renda do Nordeste e a das demais regiões do Brasil, fato que até hoje permanece”. Frise-se que, apesar da afirmação do Estado de que as intervenções implantadas promoveriam o desenvolvimento da região, nessa época, as principais intervenções do Governo Federal voltavam-se exclusivamente para o combate às secas, por meio de programas, projetos e ações paliativas, voltadas ao mínimo necessário para sobrevivência e reprodução da população atingida, sem superar a situação de desigualdade e de exclusão econômica, política e social, presentes no cotidiano da população do Nordeste e mais fortemente dos que residem no semiárido.

Duarte (2019, s/p), ao analisar a realidade do semiárido brasileiro e as intervenções do Estado na região, ressalta o desinteresse das oligarquias locais pela industrialização, e mesmo na mudanças das relações existentes, cabendo ao Estado o reforço à estrutura vigente, sendo os órgãos criados “no bojo do ideário modernizador do Nordeste, antes do golpe de 1964 [...] alimentadores da estrutura arcaica secular, beneficiando, sobretudo, as oligarquias históricas aí montadas”.

A partir de 1970, o governo muda a orientação das políticas regionais e passa a implantar intervenções direcionadas a integração inter-regional. Nesse sentido, foi instituído o Programa de Integração Nacional (PIN), cujo principal objetivo era a construção da rodovia Transamazônica, concebida como um instrumento facilitador da emigração de nordestinos e, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (Proterra), mecanismo de financiamento de aquisição de terras, crédito a juros subsidiados e à assistência técnica, implementados com recursos do fundo PIN/Proterra, constituído por incentivos fiscais da Sudene e



incorporados ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) para o período 1972-1974.

Com as intervenções de caráter inter-regional, a década de 1970 inaugura a fase denominada de Programas Especiais, implantados como partes integrantes dos PNDs, com a pretensão de conhecer as diferentes dimensões da realidade social, tendo em vista combater a pobreza rural no plano regional e local e fortalecer o processo de organização e participação das comunidades e, principalmente, criar uma rede de proteção aos excluídos dos projetos e dos frutos do desenvolvimento. (Gois, 2004; Gois, 2010; Gois, 2017). Os projetos e/ou programas especiais fazem parte do pacote de ações e intervenções idealizado pelo Estado em integração com organismos multilaterais a fim de corrigir os efeitos ou as consequências negativas da globalização e do modelo neoliberal, que impunham uma nova ordem social, Política e econômica e enfrentar o acirramento da questão social

O Polonordeste elaborado com base em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e voltado para o desenvolvimento de áreas úmidas, e o Projeto Sertanejo para a área nordestina sujeita às secas periódicas - o semiárido -, criados em 1974 e 1976, respectivamente, constituem os primeiros programas especiais direcionados exclusivamente para a região Nordeste.

O primeiro “pretendia, na sua concepção inicial, fomentar a criação de polos de desenvolvimento no interior dos estados nordestinos” (Parreiras, 2007, p. 16-17), entretanto, redirecionou paulatinamente seu objetivo e passou a ser uma ferramenta de combate à pobreza. Para Santos (2005, p. 46), “apesar do acentuado veio social, o Programa não produziu resultados quanto à estrutura fundiária ou às condições de vida da população rural nordestina”.

Importa ressaltar que o Polonordeste iniciou uma nova fase e estratégia da política de desenvolvimento regional no Brasil: a dos programas e projetos especiais que se espalharam nos anos subsequentes para todas as regiões brasileiras, resultando na implantação de inúmeros programas e projetos especiais, de acordo com as especificidades da região e população alvo.

Outros programas foram implantados: o Programa de Pesquisas do Trópico Semi-Árido (TSA) - Decreto nº. 74.911/74 - e o Programa Nacional de Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis (Provárzeas), na busca de viabilizar a pequena produção elevando seus níveis



de emprego e renda por intermédio do aumento da produção e produtividade. Para Magalhães (2000, p.2), “em todos estes programas, embora variasse o foco, a idéia era concentrar ações em determinados espaços geográficos para resolver problemas locais.”

O Projeto Sertanejo, criado através do Decreto nº. 78.229 de 1976, tinha o objetivo de fortalecer as economias dos pequenos e médios produtores do semiárido e retomou, pelo menos em tese, a ideia do fortalecimento das unidades produtivas para uma maior resistência aos efeitos da seca, utilizando-se “recursos oriundos do PIN e do PROTERRA na liberação de crédito para financiamento dos agricultores estabelecidos em áreas periodicamente afetadas pelas secas” (Nabuco, 2007, p. 75). Buscou desenvolver ações para mitigar os efeitos da seca sobre a produção agropecuária do semiárido nordestino e fortalecer suas unidades de produção, inscrevendo-se na proposta de “fortalecimento da estrutura hídrica do Nordeste” (Santos, 2005, p.47)

Outros programas são criados: 1) o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor), “voltado para a Zona da Mata, em particular, e orientado para combate à pobreza da área na qual se concentra a economia canavieira nordestina” (Miranda, s/d, p. 39); 2) o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (Prohidro), com a finalidade de instalar no semiárido um suporte hídrico permanente para a estabilização das atividades agrícolas, além de criar oportunidades de emprego e uma maior segurança econômica e social à população da região nordestina.

O Prohidro, apesar de contribuir para a ampliação da infraestrutura hídrica do Nordeste com a construção de açudes e perenização de rios nas propriedades privadas através de linha de crédito (Netto, 1995), “[...] ratificou antigas práticas de utilização de fundos públicos em benefício privado” (Santos, 2005, p. 47). Nabuco (2007, p. 76), afirma que “a avaliação destes programas evidenciou sua baixa eficiência no atingimento das metas propostas [...] e que as políticas regionais dos anos setenta basearam-se no tripé constituído pelas teorias de polarização, aglomeração e modernização agrícola.”

O Projeto Nordeste constitui-se o primeiro programa especial dos anos de 1980, concebido como uma estratégia de Desenvolvimento Rural direcionado as famílias pobres e pequenos produtores residentes na área sob jurisdição da Sudene e adota como diretriz a participação de todos os agentes envolvidos (inclusive beneficiários/as) no processo de planejamento e implementação (Brasil, 1985).



Dentre os seis programas que compunham o Projeto Nordeste, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) foi o único que chegou a ser viabilizado, desenvolvido entre os anos de 1985 a 1995. Como inovação, o PAPP tinha como estratégia a organização e participação dos pequenos produtores, com vistas a provocar alterações na estrutura da propriedade da terra e da água, estimular e respeitar as suas organizações autônomas. (Laudo e Martins, 1989). Apesar de ser formulado de maneira tecnocrática e fechada, sem qualquer tipo e forma de envolvimento e participação dos/as trabalhadores/as rurais e urbanos, e de sua aprovação não ter passado pelo Congresso Nacional, para Gurjão (2006) havia em sua proposta a participação, concebida como um mecanismo de integração e de resgate dos direitos das populações rurais, bem como uma resposta às críticas sobre o autoritarismo dos programas e projetos especiais anteriores.

Para viabilizar a participação, concebeu-se o segmento Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), cujas linhas de ação eram baseadas no Fundo de Apoio Comunitário (FAC) e exigiam consulta e envolvimento dos/as trabalhadores/as, de forma a assumirem a condição de protagonista, desde a etapa de construção do diagnóstico até a operacionalização e sustentabilidade dos investimentos implementados na comunidade, sem esquecer a capacitação e a formação política. O PAPP/APCR contava com a participação intensa do Estado em suas três esferas: federal, estadual e municipal. No período de existência do PAPP, o Estado ainda era o maior responsável pela formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, o que significa que ainda não tinha minimizado suas ações e responsabilidades.

O PAPP teve uma existência de dez anos, porém com características, estratégias e procedimentos metodológicos diferenciados. De 1985 a 1992, trabalhava-se com as comunidades rurais e pequenas cidades e, o Estado estava presente em todas as etapas de sua operacionalização. No período de 1993 a 1995, há uma revisão e reformulação do PAPP, por orientação do Banco Mundial, com a ampliação das atribuições e responsabilidades da sociedade civil e a redução/minimização da presença do Estado, conforme orientação do capitalismo na fase neoliberal.

Um dado que merece destaque é o surgimento de um grande número de associações comunitárias nas pequenas cidades e comunidades rurais, fruto da exigência de repasse dos recursos do PAPP reformulado, exclusivamente para essas entidades, o que resultou no surgimento de entidades frágeis, despolitizadas, dependentes do



Estado, distante dos interesses dos/as trabalhadores/as e com pouquíssimas possibilidades de sustentabilidade política e organizativa (Ammann, 1986; Ammann, 1991; Gohn, 1987; Gohn 1990; Gohn 1991; Jara, 1997; Teixeira, 2002).

Com o encerramento do PAPP em 1995, as esferas federal e estadual do poder público também executam com aporte financeiro do Banco Mundial, a fase dos PCPR que fortalece e consolida a estratégia e os princípios adotados no PAPP, visto que estes convergem para a lógica das políticas, programas e projetos sociais do Estado contemporâneo. Os PCPR, diferentemente dos programas e projetos especiais antecessores, configuram-se como um Acordo de Empréstimo entre os governos estaduais e o Banco Mundial. Ressalta-se que o governo federal assume o papel de avalista de todos os acordos encerrados e em execução em diversos estados.

Programas especiais no Estado de Sergipe: O exemplo do PCPR

Em Sergipe, o PCPR esteve presente no período de 1996 a 2012, sob a coordenação da Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (Pronese), empresa pública vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seplan), até fevereiro de 2011 e à Secretaria de Agricultura e de Desenvolvimento Sustentável (Seagri) a partir de março de 2011, constituindo-se, em todas as fases, uma ação do Governo do Estado de Sergipe, com o objetivo de “estimular, através de financiamentos não reembolsáveis, investimentos e empreendimentos de interesses das comunidades rurais localizadas nas áreas mais pobres do Estado”. (Sergipe, 2002, p. 7).

Com o intuito de dar continuidade às ações implementadas pelo PAPP (Acordo de Empréstimo 2523-BR), o PCPR I foi implantado em janeiro de 1996 e encerrado em junho de 2001, através do acordo de empréstimo 3919-BR, cujo valor global foi de 60 milhões de dólares, 36 milhões, que equivale a 60% do custo total provinham do Banco Mundial e 24 milhões, correspondendo a 40% do total do Estado. (Sergipe, 1996).

A participação financeira do Estado era compartilhada com os municípios e comunidades, responsáveis, na prática, por 5% e 10% do valor de cada projeto comunitário financiado “com a meta de implementar, nos 05 anos de vigência do PCPR (1996/2000), 2.100 projetos comunitários, beneficiando 66.000 famílias, distribuídas nos 71 municípios que compõem a área de abrangência do projeto” (Gois, 2007, p. 1).



O PCPR I, denominado Projeto São José, apresentava em sua estrutura dois componentes. O primeiro formado pelos subprogramas: Programa de Apoio Comunitário (PAC), Fundo Municipal de Apoio Comunitário (Fumac) e Fundo Municipal de Apoio Comunitário - Piloto (Fumac-P) e, o segundo, pelos subcomponentes: Administração, Monitoria e Avaliação e, Desenvolvimento Institucional – capacitação e assistência técnica para os atores sociais envolvidos (equipe técnica, associações comunitárias e conselhos gestores).

O PAC era um esquema de financiamento comunitário, dirigido e localizado, que se caracterizava, em nível comunitário, através de pequenos projetos associativos, voltados para a produção e para a infraestrutura econômica e social básica. Esses projetos deveriam ser identificados, reivindicados, planejados, executados e operacionalizados pelas comunidades através de suas associações comunitárias, significando, pelos menos teoricamente, que sua sustentabilidade dependia, principalmente, do grau de organização das comunidades/associações, da qualidade da gestão associativa local e do grau de conhecimento local sobre o projeto implantado ou a implantar.

Ao contrário dos subprogramas Fumac e Fumac-P, os municípios e as comunidades, atendidas pelo PAC, submetiam suas propostas de investimentos diretamente à UTE de coordenação do PCPR, responsável única pela análise, aprovação e liberação dos recursos para os projetos, interagindo com as comunidades locais e com usuários/as, o que poderia afiançar uma relação de dependência política entre envolvidos/as, uma vez que “[...] muitos políticos se colocaram como intermediários das demandas comunitárias [e] em contrapartida, as associações comunitárias foram convidadas a permanecerem gratas, apoiando-os nas campanhas eleitorais”. (Jara, 1997, p. 12).

O Fumac e o Fumac-P eram estratégias de financiamento que apresentavam como ideia central a interação de forças sociais e das energias políticas, com o intuito de descentralizar e democratizar o processo de tomada de decisão sobre os recursos do PCPR em nível comunitário, municipalizando as ações do PCPR. Para viabilizar a descentralização e a municipalização, foram criados e instalados conselhos de desenvolvimento municipal (Condeems), acompanhando a estratégia de descentralização das políticas públicas de corte social prevista na Constituição Federal de 1988, art. 204.



No Fumac-P, diferentemente do PAC e do Fumac, o *locus* da distribuição dos recursos financeiros situava-se nos conselhos gestores municipais, tornando a competição social e política local muito mais complexa e intensa, exigindo, conseqüentemente, um conselho informado, autônomo e representativo.

O Projeto para a Redução da Pobreza Rural II – 1ª Fase (PCPR II – 1ª Fase), denominado Projeto São José e Projeto Santa Maria, foi iniciado em fevereiro de 2002, através do Contrato de Empréstimo 4649-BR, sucessor dos Acordos de Empréstimos 2523-BR e 3919-BR, com um custo de US\$ 56,0 milhões, previsão de encerramento em junho de 2006 e a meta de financiar 1000 projetos comunitários, beneficiando cerca de 52.000 famílias, distribuídas nos 71 municípios atendido (Sergipe, 2002). Frisa-se que os subprogramas (PAC, Fumac e Fumac-P) apresentam tipos e categorias de projetos semelhantes aos do PCPR I, diferenciando-se na estratégia de intervenção e na área de abrangência.

Nessa etapa, alguns municípios que eram no PCPR I atendidos pelo PAC passaram a ser atendidos pelo Fumac, e outros deixaram de ser atendidos pelo Fumac-P, passando a ser assistidos pelo Fumac. A passagem de um subprograma para outro se foi consequência, entre outros aspectos, da diminuição da área de abrangência do PAC, da criação do Condem em municípios que não foi possível criar no PCPR I e, da avaliação do Fumac-P (Gois, 2001). As dificuldades de implantação do programa em parte dos municípios explicitou as condições sociais e políticas existentes no Estado.

O PCPR II – 2ª Fase recebe o nome de Prosperar e, à semelhança dos demais Estados do Nordeste, compõe a atual geração de projetos de combate à pobreza rural, sucessores diretos do PAPP, PAPP reformulado e do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR I e PCPR II – 1ª Fase).

A característica singular dos PCPRs é a sua natureza descentralizada, tanto na identificação e execução dos investimentos diretamente pelas comunidades beneficiárias, como nos mecanismos de aprovação das demandas comunitárias, através dos Condem (Sergipe, 2010). Sua ação é direcionada para o financiamento de projetos de investimentos comunitários de interesse das comunidades rurais mais pobres do Estado com o objetivo de contribuir para “melhoria dos indicadores sociais e o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos municípios/comunidades” (Sergipe, 2009).



Os recursos necessários para sua operacionalização foram oriundos do Acordo de Empréstimo 7595-BR com o Banco Mundial na ordem de US\$ 20,8 milhões (76,63%) e US\$ 6,3 milhões (23,37%) do Governo do Estado, em parceria com organizações e associações comunitárias a título de contrapartida, correspondendo a 10% do valor de cada subprojeto.

O Projeto esteve presente em 71 dos 75 municípios sergipanos com exceção da capital do estado (Aracaju) e dos municípios três municípios que compõem a região metropolitana. A área assistida pelo PCPR apresentou uma extensão territorial de 21.106 km², correspondendo a 96% da extensão do estado e uma população de 1.179.428 habitantes, equivalente a 59% da população sergipana. Seus principais usuários foram as comunidades rurais e sedes municipais com até 7.500 habitantes, selecionadas pelos Condems e/ou Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDs) que operavam com os Subprojetos Comunitários na área de atuação do Projeto.

Em sua estratégia de implantação e operacionalização previa-se: a) concentração de 70% dos recursos totais para financiamento de subprojetos nos 41 municípios considerados mais pobres, e os 30% restantes nos 30 municípios menos pobre; b) identificação dessas comunidades por meio dos conselhos e das associações, concedendo prioridade máxima de atendimento às demandas e subprojetos apresentados pelas comunidades consideradas mais pobres (Sergipe, 2009).

Neste sentido, nos PCPRs as associações são, junto com os conselhos e com assessoria de organizações governamentais, não governamentais, movimentos sociais, empresas privadas e de técnicos/as, responsáveis pela identificação, elaboração, execução e gestão dos projetos, assumindo deveres que são historicamente do Estado e responsabilidade no que tange a: sucesso e/ou insucesso dos projetos implantados; alcance dos objetivos propostos; enfrentamento e superação da pobreza bem como das desigualdades regionais.

Reafirmando a presença hegemônica dos programas e projetos especiais financiados com recursos internacionais e direcionados para a área rural, encontra-se em vigor, o Projeto de Desenvolvimento de Negócios Rurais para Pequenos Produtores - Projeto Dom Távora - intervenção social financiada com recursos externos oriundos do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e direcionada a área rural com previsão de encerramento em 2021. Tem, dentre os seus objetivos, os aspectos já



conhecidos por outros projetos especiais, sendo o foco a redução da pobreza por meio do estímulo ao desenvolvimento de negócios agropecuários e não- agropecuários que contribuam para a segurança alimentar e permitam a inclusão pelo trabalho e pela renda de maneira sustentável. (Sergipe, 2016). Seguindo a lógica dos programas e projetos de enfrentamento da pobreza, as famílias pobres, as comunidades quilombolas, as mulheres e os jovens rurais de 15 municípios localizados em quatro territórios – área de abrangência -, organizados em associações e cooperativas constituem os/as usuários/as das ações e investimentos coletivos deste projeto. Ressalta-se que 30% dos/as usuários/as tem que ser mulheres e/ou jovens rurais.

A estratégia de desresponsabilização do Estado e consequente transferência de responsabilidades para a sociedade civil e mercado também está presente no Programa Dom Távora, considerando que as famílias por intermédio das associações e cooperativas e assistência técnica da Seagri - unidade técnica de coordenação do projeto - devem apresentar proposta para planos associativos que envolvam a agropecuária com foco nas seguintes atividades: rizicultura, apicultura, criação e beneficiamento de peixe, camarão e ostra, avicultura, ovinocultura, caprinocultura, fruticultura e beneficiamento da mandioca e/ou planos para produtos não agrícolas, como o artesanato e o turismo rural, até o limite de R\$ 5.750,00 por família.

Até abril de 2019 foram financiados 133 investimentos coletivos ou pequenos negócios, sendo 122 agropecuários com predominância de investimentos/pequenos negócios direcionados a criação de pequenos animais (galinha, ovelhas e cabras) e 11 não agropecuários de apoio a produção do artesanato, artesanato e costura, marcenaria e carpintaria, turismo rural e produção de vassoura reciclável, atendendo 5.341 famílias dos 15 municípios atendidos. Para tanto, foram desembolsados recursos oriundos do FIDA, do estado e das famílias/associações (à título de contrapartida).

Uma característica dos programas e projetos especiais direcionados à área rural brasileira é a alocação de recursos pelas famílias e comunidades como uma condicionalidade de acesso aos serviços e benefícios ofertados aos/as trabalhadores/as rurais desde a segunda metade dos anos de 1980, com a implantação do Projeto Nordeste.

Tendo em vista a pequena área de abrangência, o pequeno número de investimentos/negócios financiados no período de seis anos, de 2013 a 2019 (133 e uma média de 22 projeto/ano) e a prevalência de uma lógica privada e empresarial,



fortemente presente em seus objetivos, promover a participação competitiva e agregar valor aos seus produtos e serviços capacitar agricultores familiares e assentados para gerir seus empreendimentos individuais, o Projeto Dom Távora se configura em mais uma intervenção do Estado brasileiro em parceria com organismo multilateral que pouco ou quase nada contribui para alterar o quadro de pobreza e desigualdade entre as regiões brasileiras, entre a cidade e o campo, presente historicamente no Brasil.

Considerações finais

A criação do BN e dos programas e projetos especiais se configuram uma forma hegemônica de intervenção do Estado nas regiões brasileiras, com ênfase nas regiões Nordeste e Norte, as menos desenvolvidas e com menores

indicadores socioeconômicos, com a finalidade de impulsionar o desenvolvimento destas regiões.

A negociação e a implementação dos programas e projetos especiais no Brasil, com aporte financeiro internacional podem ser entendidas no marco, segundo Mota (2009, p. 8), “da integração do Brasil à ordem econômica mundial, nos anos iniciais da década de 1990, sob os imperativos do capital financeiro e do neoliberalismo, responsáveis pela redefinição das estratégias de acumulação e pela reforma do Estado”.

A estratégia de intervenção do Estado brasileiro por meio de programas e projetos especiais foi concebida como uma proposta *safety net*, conforme afirma Jara (1997), na perspectiva de criar uma rede de proteção para os excluídos das políticas macroeconômicas.

A implementação dessas intervenções provocou pequenas alterações no quadro de desigualdade entre as regiões e nas condições de pobreza e porque não dizer de miséria da população nordestina, considerando que esta região continua a ser a menos desenvolvida, com os mais baixos indicadores sociais entre as cinco regiões brasileiras e o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país.

Enfim, considerando que as referidas intervenções preveem uma série de condicionalidades para se ter acesso aos serviços, benefícios e recursos e trabalham na perspectiva da focalização e da seletividade, suas ações ferem o princípio constitucional da universalidade e pouco alteram o quadro de desigualdade e de exclusão social presente no Brasil e de forma mais intensa na região Nordeste, além de



se traduzir em uma medida de “ajuste econômico e retração das políticas públicas de proteção social, numa conjuntura de crescimento da pobreza, do desemprego” (Mota, 2009, p. 8).

Ousa-se afirmar que a hegemonia do programas especiais na região nordeste não se configurou numa capacidade de desenvolvimento necessário para a região pelas limitadas perspectivas para sua efetivação.

Referências bibliográficas

Ammann, Safira Bezerra. (1986). Associações de moradores no Centro-Oeste. *Serviço Social e Sociedade*, nº. 22. São Paulo: Cortez, Ano VII, Dezembro de 1986, p. 5-23.

Ammann, Safira Bezerra. (1991). *Movimento popular de bairro: de frente para o Estado em busca do parlamento*. São Paulo: Cortez.

Brasil (1974). *Decreto nº. 74.794*, de 30 de outubro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE). Brasília: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil (1974). *Decreto nº 74.911*, de 19 de novembro de 1974. Institui o Programa do Trópico Semi-Árido e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil. (1976). *Decreto nº 78.299*, de 23 de Agosto de 1976. Dispõe sobre a criação do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo). Brasília: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil. (1979). *Decreto nº 84.096*, de 16 de outubro de 1979. Dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para análise e preposição de medidas de apoio às populações das zonas canavieiras do Nordeste. Brasília: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil. (1985). *Decreto nº 91.179*, de 1 de abril de 1985. Brasília: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1988.

Duarte, Jonas. (2019). *O desgoverno Bolsonaro e os prejuízos para os povos do semi-árido brasileiro*. Recuperado de: educampovc@googlegroups.com Gohn, Maria da



Glória. (1987). Movimentos sociais urbanos no Brasil: produção teórica e projetos éticos. *Serviço Social e Sociedade*, nº. 25. São Paulo: Cortez, Ano VIII, p.51-82.

Gohn, Maria da Glória. (1990). Estudo comparativo sobre três formas de organização popular. *Serviço Social e Sociedade*, nº. 33. São Paulo: Cortez, Ano XI - Agosto, p.31-46.

Gohn, Maria da Glória. (1991). *Movimentos sociais e luta por moradia*. São Paulo: Edições Loyola.

Gois, Magaly Nunes et al. (2001). *FUMAC-P: presente e futuro*. Sergipe: PRONESE.

GOIS, Magaly Nunes de. (2004). *Conselhos gestores: instrumento de construção da nova esfera pública? Um estudo com conselhos de desenvolvimento municipal de Sergipe*. 140f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão.

Gois, Magaly Nunes. (2007). Enfretamento e redução da pobreza? A experiência do Projeto de Combate à Pobreza Rural de Sergipe. *Anais do 12º Congresso brasileiro de Assistentes Sociais e IV Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social*. Foz de Iguaçu/PR: CFESS.

Gois, Magaly Nunes de. (2010). *A participação da sociedade civil nas políticas públicas: uma discussão sobre a operacionalização do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR II – 2ª fase)*. 131f. . Monografia (Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais) – UFS - Universidade de Brasília/Conselho Federal de Serviço Social.

Gois, Magaly Nunes de. (2017). *Participação e controle social dos movimentos sociais e sindicais na Educação do Campo: um estudo no estado de Sergipe*. 2017. 484 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Sergipe.

Gurjão, Maria Lúcia Holanda. (2006). *Planejamento participativo: um exercício da cidadania? O Projeto São José na comunidade Coqueiro/Caucaia*. 2006.

125 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas). Universidade Estadual do Ceará (UECE).

Jara, Carlos Julio. (1997). *O PCPR: finalidades e perspectivas*. Recife: IICA/PRORURAL.

Laudo, Aldoir Marli; Martins, Vera Lúcia Alves Batista. (1989). Os limites da participação dos trabalhadores rurais no Projeto Nordeste: a experiência de Minas Gerais. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 4 – nº. 1 – Jan – Abr. Magalhães, Antonio Rocha. (2000).



Desenvolvimento Comunitário e Combate à *Pobreza no Nordeste*. Recuperado de www.google.com.br.

Miranda, Carlos et al. (s/d). *Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do nordeste do Brasil*. Brasília: IICA. Recuperado de www.google.com.br.

Mota, Ana Elizabete. (2009). Crise contemporânea e as transformações no mundo capitalista. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS.

Nabuco, Maria Regina. (2007). A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas*, n° 2 (6), vol. 1. Recuperado de <http://www.uff.br/etc>.

Nascimento, Saumíneo da Silva. (2008). *A Nova Sudene: desafio e perspectivas*. Recuperado de www.sudene.gov.br.

Netto, Manoel Sylvio Carneiro Campello. (1995). *Políticas de recursos hídricos para o semi-árido nordestino*. Recife/Ministério da Integração Nacional.

Parreiras, Luiz Eduardo. (2007). *Negócios Solidários em Cadeias Produtivas: Protagonismo Coletivo e Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IPEA.

Santos, Daisy Maria dos. (2005). *A poeira, as pedras e a água: O Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias Barreto-SE*. 2005. 113 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal de Sergipe.

Sergipe. (1996). *Manual de Operações do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR I): Anexo Único*. Sergipe: Pronese.

Sergipe. (2002). *Manual de Operações do Projeto de Combate à Pobreza Rural PCPR II – 1ª Fase: Anexo Único*. Sergipe: Pronese.

Sergipe. (2009). *Manual de Operação do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR II – 2ª Fase*. Sergipe: Seplan/Pronese.

Sergipe. (2010). *Termo de referência para elaboração de relatório para fins de Revisão de Meio-Termo (RMT)*. Sergipe: Seplan/Pronese.

Sergipe (2016). *Manual de operações do projeto (M.O.P) - Projeto de Desenvolvimento de Negócios Rurais para Pequenos Produtores – Dom Távora*. Sergipe: Seagri.

Sposati, Adaílza. (1998). *Exclusão social abaixo da linha do Equador*.

Recuperado de: ww.scielo.br/scielo.php?script.

Teixeira, Elenaldo. (2002). O papel político das associações. *Serviço Social e Sociedade*.

São Paulo: Cortez, n° 72, p. 71-90.



As classes subalternas entre o centro e a periferia do projeto lulista.

Tiago Vieira Rodrigues Dumont
Maria Valéria Barbosa

Resumo

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise crítica das políticas públicas, em particular da política habitacional, implementada durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 2005-2015. Propomos discutir esses governos por meio do fenômeno do lulismo, que ao adotar uma agenda econômica proposta pelo desenvolvimentismo, retoma um projeto de Estado de bem-estar-social, à medida que, promove o desenvolvimento econômico por meio do atendimento das necessidades da classe subalterna brasileira, assim como, realiza a defesa da soberania nacional por meio de uma modernização conservadora. Por meio de uma revisão bibliográfica, mas também, da realização de coleta de dados (entrevistas e/ou aplicação de questionários), buscaremos compreender como tais políticas foram capazes ou não de produzir um projeto de Estado que levasse em consideração as necessidades das classes subalternas. Nossa hipótese seria que os governos do PT ao mediar os interesses de desenvolvimento do capital com as necessidades da classe subalterna teria produzido diferentes formas de reformismo, pois produzia um conjunto de políticas públicas que estavam associada ou não uma consciência de classe, assim como, teria constituído, por meio da inversão de quem é moderno e atrasado, o centro e a periferia do projeto lulista. Ou seja, os governos do PT, representaram, um conjunto de ideias – “reforma gradual” e “pacto conservador”, à medida que, mantinham a expectativa de construir um Estado o suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida.

Palavras chave

Lulismo; Políticas Públicas; Desenvolvimentismo; Subalternos.

A construção do projeto lulista

Foi a partir de um realinhamento eleitoral produzido, entre a eleição de 1998 e 2002, que o fenômeno do lulismo emerge, pois decidido a evitar o confronto com o capital, com isso o governo, eleito durante o processo eleitoral de 2001, adotou como um estratégia para a manutenção de seu mandato, uma política econômica conservadora (SINGER, 2012). A escolha de tal sentido foi um elemento definidor para que o Partido dos Trabalhadores (PT) chegasse ao governo central do Brasil. Os governos, de Luiz



Inácio Lula da Silva (2002- 2008) e Dilma Rousseff (2008-2016), por meio do fenômeno do lulismo, buscou produzir uma aliança entre o projeto de suas lideranças e uma fração de classe – o subproletariado (SINGER, 2012), norteada pela adoção de uma agenda econômica proposta pelo desenvolvimentismo, retoma um projeto de Estado de bem-estar-social, à medida que, promove o desenvolvimento econômico por meio do atendimento das necessidades da classe subalterna brasileira, assim como, realiza a defesa da soberania nacional por meio de uma modernização conservadora.

O realinhamento ocorrido a partir desse processo eleitoral seria expressão da nossa “questão setentrional”, ou melhor, está associada a uma interpretação de como a relação ou a luta de classe no Brasil está em alguma medida atrelada a uma questão territorial. Pois, o desenvolvimento do capitalismo no país possui vínculos a oposição construída por meio da ideia de que existe um “sistema moderno, centralizado no Sudeste e outro atrasado, concentrado no Nordeste”. Segundo, André Singer (2012, p. 15-16):

O lulismo que emergiu junto com o realinhamento, é, do meu ponto de vista, o encontro de liderança, a de Lula com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste, sem confrontar o interesse do capital.

Os governos do PT ao mediar os interesses de desenvolvimento do capital com as necessidades da classe subalterna teriam produzido diferentes formas de reformismo, pois produzia um conjunto de políticas públicas que estavam associada ou não uma consciência de classe, assim como, teria constituído, por meio da inversão de quem é moderno e atrasado, o centro e a periferia do projeto lulista. Ou seja, os governos do PT, representaram, um conjunto de ideias – “reforma gradual” e “pacto conservador”, à medida que, mantinham a expectativa de construir um Estado o suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida.

Quando analisamos o processo de constituição de países como, o Brasil, percebe-se que ela resultou de um processo histórico que busca a eliminação dos pontos de “estrangulamento” da economia, da articulação de uma estrutura tradicional com outra moderna. Ou seja, de como o Estado foi capaz de articular as necessidades nativas com o desenvolvimento hegemônico do capital. Essa forma de reprodução do capital no



modo de produção capitalista reforça e aprofunda a valorização do mercado, mesmo que de modo artificial, sendo favorável para os detentores do capital e, extremamente desastrosa para população de baixa renda, ou seja, o subproletariado. Para José de Souza Martins (2011, p. 8):

É impossível entender o Brasil tradicional, o Brasil moderno e já nesta altura o Brasil pós-moderno, sem levar em conta essa tensa combinação de moderno e tradicional que freia o nosso desenvolvimento social e político e que se renova a cada momento. Somos estruturalmente, uma sociedade de história lenta, um conjunto de relações socialmente arcaicas mediatizando, viabilizando e, ao mesmo tempo, tolhendo e limitando o desenvolvimento econômico, social e político, relutando-lhe o ritmo e cobrando-lhe tributos, às vezes definidos como corrupção. É o Brasil moderno pagando propina ao Brasil arcaico para se viabilizar e na mediação dessa promiscuidade definindo-se na singularidade própria, a singularidade de um país que não fez propriamente revoluções históricas, senão pela metade e inconclusas”.

Apontamentos sobre a trajetória do lulismo

O projeto lulista, a luz da especificidade do processo de formação histórica nacional, teve em seus governos, o desafio de como se produzir uma nação, ou melhor, de como se desenvolve um Estado que seja capaz de mediar as disputas que envolve os interesses das classes sociais pela a qual ela se constitui. Era, portanto, necessário construir o caminho que levasse a composição social que sustentasse o governo. Segundo, Perry Anderson (2011, p. 28):

Desde o início, Lula havia se comprometido a ajudar os pobres, de onde ele viera. Um acordo com os ricos e poderosos seria necessário, mas a miséria tinha que ser tratada de modo mais sério do que no passado. Sua primeira tentativa, o Programa Fome Zero, para garantir o sustento mínimo de cada brasileiro, foi um fiasco dada a sua má administração. Em seu segundo ano, no entanto, consolidando vários programas preexistentes e expandido a sua cobertura, Lula lançou o programa que está agora indelevelmente associado a ele o Bolsa Família [...].

Promover o desenvolvimento econômico por meio da modernização e inserção daqueles que eram tidos como atrasados fazia parte da estrutura que levaria o projeto lulista a se projetar enquanto uma saída nacional de desenvolvimento. O que resultou, por sua vez, na combinação de um crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla, e conseqüentemente a maior redução da pobreza na história brasileira (Anderson, 2011, p 29), mas acelerou o processo e os desafios de nos



projetarmos como uma sociedade modernizadora, mesmo sob a nossa condição, como bem definiu, Chico de Oliveira, de sermos um ornitorrinco¹.

Tal desafio, nos ajuda, a compreender, porque mesmo diante de um governo que atendesse aos interesses da classe dominante e, de políticas públicas, que de algum modo, realizava uma distribuição de renda no país, não foi possível manter o pacto conservador que mantinha o projeto lulista em sustentação. Pois o realinhamento eleitoral de outrora foi também instrumento para a construção de um realinhamento antilulismo, à medida que, reflete a complexidade que a luta de classe tende a tomar no Brasil (SINGER, 2018, p. 131). Pois, o Golpe Parlamentar de 2016, que interrompeu o governo Dilma, assim como, a prisão, em abril de 2018, de Lula e a eleição de Jair Bolsonaro, em outubro do mesmo ano, fariam parte do cenário político que colocaria em xeque o processo de construção e continuidade do projeto lulista.

É diante desse cenário que o presente trabalho busca analisar como as políticas públicas implementadas durante os governos do PT criaram a partir de sua relação com os subalternos um centro e uma periferia do projeto lulista. Por meio de um estudo bibliográfico sobre a formação social, política e eleitoral do Brasil e uma pesquisa de campo, este trabalho contou inicialmente com a aplicação de 122 questionários², e 33 entrevistas em profundidade. O primeiro trabalho de campo, foi realizada entre julho e setembro de 2018, em bairro periféricos e/ou com alta concentração de pobreza na cidade de São Paulo, Marília, no estado de São Paulo e, Crato, Juazeiro do Norte e Araripe, no estado Ceará.

A partir da hipótese que o processo de formação da sociedade brasileira se dá de modo desigual e combinado, buscamos dialogar com a ideia de que o projeto lulista acirrou as disputas de classe, criando um limbo, no qual o pobre, por meio do subproletariado, é incluído como um indivíduo, mas não como classe ao desenvolvimento do capitalismo no país e que, a região Norte e Nordeste seriam o centro, enquanto o Sudeste e o Sul, seria a periferia do projeto lulista.

O projeto lulista sob a ótica da política habitacional e urbana

A adoção das políticas neoliberais (com restrições de ordem econômica, política e social) impossibilitou a construção de uma agenda capaz de enfrentar o desafio urbano e habitacional do país entre o final do século XX e início do século do século XXI. Como ressalta Luana Motta (2011), os diferentes governos, desse período, só foram capazes



de produzir ações vinculadas com a agenda de organismos internacionais. Segundo ela (2011, p. 8-9):

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia. O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI.

Mesmo diante do contexto acima apresentado, em 2001, após 13 anos de discussão, foi aprovado pelo congresso e promulgado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Estatuto da Cidade. Ao estabelecer diretrizes para a regulamentação dos diferentes usos e ocupação do espaço urbano, o Estatuto, marcou em um, primeiro momento, a possibilidade de regulamentação da função social da propriedade, após um período de interrupção na formulação de propostas para política urbana e habitacional do Brasil e, em um segundo momento, ao tornar-se num marco importante na passagem do governo de FHC para o governo Lula³, à medida que utilizava-se de uma proposta do Projeto Moradia e traçava os desafios que deveriam ser colocados em prática pelo novo governo, enfrentando assim, problemas considerados histórico na política urbana e habitacional do país.

Foi a partir da necessidade de solucionar os problemas das cidades brasileiras, como a habitação, que o Projeto Moradia surgiu. Tratava-se de uma estratégia que buscava uma mobilização dos diversos setores da sociedade brasileira, como os movimentos sociais, universidade, ONGs, setor privado, governo, etc.



Como resultado dessa estratégia foi diagnosticada e definida, três propostas para o enfrentamento do problema urbano e habitacional do país, com isso, buscou-se produzir um desenho institucional, um modelo de desenvolvimento urbano e uma forma do projeto ser financeiro. Numa tentativa de articular essa política, tanto do ponto de vista institucional, como financeiro, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal); os Conselhos de Habitação (também nos três níveis de governo), além da Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional. Desse modo, uma nova estratégia para a política urbana e habitacional foi produzida entre o final do segundo mandato do governo FHC e início do governo Lula. Como resultado dessa estratégia, temos, em 2003, a criação do Ministério das Cidades, demonstrando assim, a centralidade que a questão urbana e habitacional deveria assumir. Teríamos, segundo, Bonduki (2008, p. 93), em um único ministério:

[...] as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana. O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional.

Além de produzir um desenho institucional, um modelo de desenvolvimento urbano e buscar uma forma do ser financiado, o Projeto Moradia, ainda tinha como desafio, a produção do barateamento dos custos habitacionais, pois era necessário atender a população (de renda mais baixa) assolada (historicamente) pelo problema urbano e habitacional no Brasil. Ao desenhar uma nova estratégia o Projeto marcou a passagem do governo FHC para o governo Lula, além da saída de um esvaziamento institucional para a retomada de construção de uma política urbana e habitacional⁴ do país, embora mantenha algumas contradições⁵ a serem superadas.

Numa tentativa de criar condições institucionais, financeiras e técnicas, o governo Lula, buscou através do Projeto Moradia, desenvolver uma nova política urbana e habitacional no Brasil. Como marca desse momento temos a criação do Ministério das Cidades. Sua criação é considerada histórica, pois desde a extinção do BNH, seria o órgão mais importante criado para tratar de modo integrado a questão urbana do país. O Ministério



foi estruturado, inicialmente, a partir de três eixos setoriais: moradia, mobilidade urbana e saneamento, mais tarde, foram incorporados, duas novas (velhas) demandas: planejamento territorial e regulação fundiária. Como mecanismo de gestão e planejamento do Ministério das Cidades foram criadas quatro secretarias: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana, e Programas Urbanos. Desse modo, temos a partir, da criação do Ministério das Cidades, uma tentativa de reorganização da área de política urbana e habitacional (em âmbito nacional), pela qual buscou-se produzir novos marcos regulatórios para as políticas que incidem diretamente no planejamento urbano e territorial e na regulamentação fundiária.

Na década de 2000, após a aprovação e colocação em prática do Estatuto da Cidade, observamos no Planejamento Urbano no Brasil, uma modificação na utilização de conteúdos e práticas com o objetivo de dinamizar os diferentes usos do espaço urbano do país. Desde o período militar, com a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que o país necessitava de uma nova política nacional que formulasse, coordenasse e efetivasse as modificações necessárias para os diferentes usos e ocupações do espaço da cidade. Neste sentido, é importante destacar o processo de gestão democrática da cidade, promovido pelo Ministério das Cidades e, pela realização das Conferências das Cidades (em 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013), à medida que, possibilitava o acesso de diferentes segmentos da sociedade brasileira ao debate e formulação dos princípios norteadores da nova política urbana e habitacional do país. Desse modo, pode-se dizer que houve um avanço na participação da sociedade brasileira nos assuntos de interesse público. Segundo, Benny Schavsberg (2013, p. 15):

Este avanço manifesta-se: nas diversas experiências desenvolvidas; na criação do Ministério das Cidades; no desenvolvimento de cerca de 1.600 Planos Diretores novos ou revisados à luz do Estatuto da Cidade; na criação dos novos marcos regulatórios nacionais para a habitação, o saneamento e a mobilidade urbana; no esforço de capacitação de prefeituras, entidades e movimentos sociais que, nas cidades e municípios, se engajam no planejamento urbano na escala local. E, sobretudo, pode-se falar em avanço na retomada dos investimentos e recursos disponibilizados para o desenvolvimento urbano no Brasil. Evidentemente, o conjunto de aspectos aqui destacados não pode desconhecer as limitações, problemas e desafios, novos e velhos que persistem para o planejamento urbano brasileiro em todas as suas escalas [...].



Nesta perspectiva renova-se o desafio (estruturante) de se construir e implantar em quase todo o território brasileiro um modelo que rompa com a lógica de ocupação desigual e fragmentada. Para enfrentar esse quadro, um conjunto de ações são produzidas a partir da orientação de Planos Diretores que possam delimitar e informar a oferta de áreas para HIS - Habitação de Interesse Social, com a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No entanto, trata-se de áreas ocupadas a serem regularizadas (não de forma imediata, mas em longo prazo). No caso de novas áreas vazias, não obstante a sensibilidade das equipes técnicas e a pressão dos movimentos sociais, é comum a disponibilização de terras em bairros e periferias às margens do perímetro urbano, raramente se logra a destinação de áreas boas do ponto de vista urbanístico e bem localizadas. Outro desafio refere-se à busca pelo desenvolvimento urbano e territorial sustentável e socialmente inclusivo, quando o discurso pela competitividade urbana ou pela “sustentabilidade” econômica das cidades continua permeando boa parte dos planos diretores produzidos recentemente (Schavsberg, 2013).

Finalmente, esse último aspecto do planejamento urbano aponta à implantação de ações a partir de políticas habitacionais que remete a discussão feita pela segunda parte deste trabalho. Não pela profundidade (conceitual) do planejamento urbano, mas pela busca de soluções relativas as demandas políticas e técnicas colocadas a partir do arcabouço jurídico implementado tanto pela nova Constituição em 1988, como pelo Estatuto da Cidade, 2003. Nesse sentido, Programas como o “Minha Casa, Minha Vida” busca do ponto de vista da gestão democrática (conceito central no novo arcabouço jurídico urbanístico brasileiro) avançar nos métodos, técnicas e processos de planejamento urbano que viabilizem a “participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento” das decisões no processo do planejamento urbano, a partir da aplicação dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Com a mínima instrumentalização dos municípios neste aspecto, como a gestão democrática participativa e o controle social das políticas urbanas, cria-se o ambiente propício a uma nova cultura urbana e consciência urbanística, o entendimento da dinâmica da cidade, principalmente a partir de uma publicização mais intensa das regras urbanísticas onde se joga o jogo (Santos, 1988) da disputa pela valorização imobiliária, correndo-se o risco de reedição, a partir de novos modelos, de uma política urbana e habitacional onde se mantenha a ocupação e fragmentação do território brasileiro.



Desse modo, a questão fundiária⁵ e imobiliária se constitui em um elemento definidor do processo de urbanização no Brasil, como obstáculo ao acesso aos direitos sociais, a exemplo, o direito à habitação. É a configuração de uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não cidadãos, onde se materializa um processo de segregação e exclusão. Seria como nos aponta Santos (2006), o jogo “dual” e “polarizado” da política habitacional aplicado pelo Estado brasileiro para atender os diferentes modos de produção do capital, do mercado do solo e da moradia. Isso é facilmente observável, pois o preço da terra e de imóveis semelhantes varia conforme a localização, função e uso.

Portanto, como nos alerta, Bonduki (1998), a crença neoliberal de que o mercado seja capaz de garantir uma melhoria das condições urbanas, não será a melhor saída, pois a ação do Estado na formulação e financiamento de políticas habitacionais ou urbanas tem atendido as necessidades de mercado. O planejamento urbano é usado para praticar o direito do capital ou privado, ao invés de assegurar justiça social e reposição dos pressupostos ambientais para o assentamento humano. E como nos lembra, Harvey (2010), a luta pelo direito à cidade esta no centro da luta contra o capital. Assim, devemos buscar construir uma cidade em que se possa considerar o morador não como objeto, mas como sujeito, que produz ou modifica a cidade.

Considerações finais

Os antigos súditos converteram-se em devedores perpétuos do sistema econômico internacional. Poderosa e onipresente, uma engrenagem invisível comanda o novo sistema. Não raro, ela revoga decisões democráticas, desidrata a soberania dos estados, sobrepõe-se a governos eleitos. Exige a renúncia a legítimos projetos de desenvolvimento nacional (Silva, p. 2, 2004).

As palavras do ex-presidente do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na Assembleia da ONU, apontam para as dificuldades enfrentadas por países, como o Brasil, na tentativa de desenvolverem não só seus territórios, mas uma visão própria de sua história. Revelam como a formação das nações latino-americanas foi ou é marcada por um longo período de colonização, para em seguida buscar a independência associada por uma dependência.

Desse modo, os países, como o Brasil, enfrentam duas realidades áspers. Uma é a capacidade de absorção das transformações do capitalismo pelas estruturas econômicas, socioculturais e políticas, o que segundo Florestan Fernandes (1973),



impede a integração nacional e o desenvolvimento autônomo. O outro é a modernização estimulada pela dominação externa, mas que impede a revolução nacional e uma real autonomia.

O desmonte levado adiante pelas políticas neoliberais reflete no enfraquecimento, mais intensamente, dos Estados periféricos do sistema internacional. Esse processo, produziu (Ffrench-Davis; Muñoz; Palma, 2005, p. 228-7):

De uma ativa intervenção na alocação de recursos e nas atividades produtivas diretas até a década de 70, o papel do Estado passou a restringir-se à política macroeconômica, à construção de infra estruturas e a programas sociais. Contudo, no processo de reformas e ajustes, foi fortemente enfraquecida a capacidade do Estado de desempenhar até mesmo seu novo papel, muito mais limitado. Em conseqüência, surgiu uma incoerência entre a capacidade do Estado reformado e a necessidade, imposta em grande medida pela profundidade da “crise social” e pela transição de governos democráticos em toda a região, de seguir uma estratégia de desenvolvimento com equidade.

Para Décio Saes (2001, p. 83), os Estados capitalistas atuais praticam o neoliberalismo possível nas condições socioeconômicas e políticas vigentes. Ou melhor, produz um capitalismo com forte presença estatal, de distribuição da renda sem confronto (SINGER, 2012, p. 110). Sendo assim deixada de lado a política nacionalista para crescente relação público-privado. Segundo Celso Furtado (1998, p. 29):

O processo atual de globalização a que assistimos desarticula a ação sincrônica dessas forças que garantiram no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. Quando mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos assim ao modelo do capitalismo original, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos estrangeiro.

Quando analisamos o processo de constituição das políticas públicas, em países como, o Brasil, percebe-se que ela resultou de um processo histórico que busca a eliminação dos pontos de “estrangulamento” da economia. Ou seja, de como o Estado foi capaz de articular as necessidades nativas com o desenvolvimento hegemônico do capital. Essa forma de reprodução do capital no modo de produção capitalista reforça e aprofunda a valorização do mercado, mesmo que de modo artificial, sendo favorável para os detentores do capital e, extremamente desastrosa para população de baixa renda, ou seja, ao subproletariado.



Foi sob este cenário que o projeto lulista produziu um ensaio desenvolvimentista sustentado em contradições. “Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento” (Singer, 2012, p. 9). E foi tal contradição que sustentou a coligação entre capital industrial e trabalho, ou seja, foi por meio dela que a sociedade brasileira manteve um projeto econômico, que era mantido por uma engenhosa e precária articulação política. Tal projeto, seguindo a interpretação de, Ricardo Bielschowsky (2000, p. 7), seguiria tais fundamentos:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;*
- b) não há meios de alcançar um industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso é necessário que o Estado a planeje;*
- c) planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e*
- d) o Estado deve orientar também a execução da expansão captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.*

Podemos, desse modo, depreender que o projeto lulista define que o ativismo estatal como marca da nova matriz de desenvolvimento do país, à medida que, realiza uma coalizão contrapostas entre a corrente “rentista” e a “produtivista” (Singer, 2018, p. 57)⁷. Tal escolha levaria sob o governo Dilma, a aceleração do ensaio desenvolvimentista, ou seja, levaria o projeto lulista a aprofundar o seu viés antiliberal. E conseqüentemente a quebra do bloco de sustentação do governo, o que gerou, por sua vez, uma renovada frente única burguesa em torno do projeto neoliberal (Singer, 2018, p. 39). Esse processo que levaria o projeto lulista a conviver com constantes crise. Segundo, Laura de Carvalho (2018, p. 9):

A crise econômica seria essencialmente política, causada pela propaganda negativa da imprensa, pela má-fé do Congresso ou até por um boicote do empresariado financista. Nesse caso, não seriam os erros do governo Lula ou Dilma Rousseff os responsáveis pela crise, mas, ao contrário, seus acertos, pelo incomodo que provocaram nas elites econômicas e financeira do país.

Para, José de Souza Martins (2011, p. 9), o projeto lulista:

[...] estatizou o clientelismo e confirmou sua adaptação a modernidade. Foi o modo de institucionalizar o conformismo político e ao, mesmo tempo, incorporar as massas desvalidas ao processo político por meio do Estado, arrancando-as da tutela privada dos



régulos de província, sem acabar com eles, substituindo-os pelo intermediário cúmplice, transformando-os em sócios menores do poder.

O movimento de integração da sociedade brasileira, por meio do projeto lulista, o levou a sua fratura de um modo gradual e, produziu um contra-reformismo, pelo o qual, seríamos uma sociedade ancorada na ideia de que o atraso faz parte do próprio desenvolvimento das forças produtivas. Por isso, seríamos, ao mesmo tempo moderno e atrasado, pois manteríamos uma estrutura (social, econômica e política) de grande desigualdade.

Com isso, podemos entender que, a burguesia nacional, ao optar pela dependência, produziria uma alternativa de desenvolvimento com base no “reformismo fraco”. Ou seja, o projeto lulista ao optar pelo “reformismo fraco”, buscou neutralizar o capital, à medida que, produzia uma política de distribuição de renda e, buscava chegar a uma completude no seu desenvolvimento por meio de uma estrutura fragmentada. A crise do projeto lulista expôs a tragédia brasileira de nos mantermos permanentemente sob a condição de sermos um ornitorrinco.

Notas

¹ “O ornitorrinco é uma das sociedades capitalistas mais desiguais – mais até que as economias pobres da África que, a rigor não podem ser tomadas como economias capitalistas -, apesar de ter experimentado as taxas de crescimento mais expressivas em período longo; sou tentado a dizer com a elegância francesa, *et pour cause*. As determinações mais evidentes dessa contradição residem na combinação do estatuto rebaixado da força de trabalho com as dependências externas. A primeira sustentou uma forma de acumulação que financiou a expansão, isto é, o subdesenvolvimento, conforme interpretado nesse Crítica à razão dualista, mas combinando-se com a segunda produziu um mercado interno apto apenas a consumir cópias, dando como resultado uma reiteração não virtuosa”. (Oliveira, [2003], p.143).

² O processo de elaboração e aplicação dos questionários foi norteado e dividido em três partes principais: 1) Dados socioeconômicos; 2) Política e País; 3) Votações e Eleições. Ressaltasse, que este trabalho está inserido no contexto de um amplo programa de pesquisa, com resultados parciais em andamento e, realizada durante o período eleitoral de 2018 pelo grupo de pesquisa – “Pensamento e política no Brasil” e “Classes subalternas no Brasil: política, cultura e história”, coordenado pela Profa. Dra.



Thais Regina Pavez e composto por professores e estudantes de graduação e pós-graduação da UNESP/Marília, UNICAMP e USP. Busca-se, com esse trabalho, esboçar hipóteses explicativas iniciais sobre o pensamento e comportamento político dos mais pobres no Brasil.

³ Com a eleição, em 2002, para presidência do Brasil, de Luís Inácio Lula da Silva, através do Partido dos Trabalhadores (PT), vivenciou-se uma euforia com os possíveis rumos da política urbana e habitacional de país. A partir das discussões e experiências das administrações municipais do PT, uma nova expectativa ocorreu quanto a ocupação institucional do governo federal na discussão e criação de política urbana e habitacional a ser implementada no país.

⁴ Em 2009, temos o lançamento ou a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, considerado um dos elementos centrais do novo paradigma da política urbana e habitacional brasileira, desde o fim do BNH.

⁵ A saída de Olívio Dutra e do PT, em 2005, da condução do Ministério das Cidades e a centralidade do financiamento habitacional que a Caixa Econômica Federal, a partir de 2005, assume, marcam o redirecionamento do governo Lula e da adoção de uma política mais progressista em relação aos elementos norteadores da nova política urbana e habitacional brasileira, colocando assim, uma contradição a ser debatida e solucionada pelos diferentes segmentos da sociedade.

⁶ Entendida como produto de uma disputa, ou melhor, de uma divisão desigual do uso e ocupação do solo.

⁷ A rentista reuniria o capital financeiro e a classe média tradicional, enquanto a produtivista seria composta dos empresários industriais associados à fração organizada da classe trabalhadora. Pairando sobre ambas, com suporte no subproletariado, o governo lulista arbitraria os conflitos de acordo com a correlação de forças, ora dando ganho de causa a uma, ora à coalizão concorrente” (Singer, 2018, p. 57).

Referências

Anderson, Perry. O Brasil de Lula. Scielo (2011). Disponível em:<
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000300002>.
Acessado em: abr. 2018.



Bielschowsky, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

Bonduki, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo. Nº 1, 2008.

Disponível em: <http://www.usj.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>.

Acessado em: set. 2013.

Brasil. O Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 11. jul. 2001.

Carvalho, Laura. Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

Fernandes, Florestan. Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1973.

Ffrench-Davis, Ricardo; MUÑOZ, Oscar; PALMA, José Gabriel. As economias latino-americanas, 1950-1990. In: BETHELL, Leslie (org). História da América Latina: a América Latina após 1930: Economia e Sociedade. São Paulo, Editora da USP; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

Furtado, Celso. O Capitalismo Global. Rio de Janeiro: SNEL, 1998.

Góes, Camila. Existe um pensamento político subalterno?: um estudo sobre os Subaltern Studies (1982-2000). São Paulo: Alameda, 2018.

Martins, José de Souza. A política do Brasil: lúmpen e misticismo. São Paulo: Contexto, Motta, Luana. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos, urbanos e o direito à cidade. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34ZJQy1> Acessado em: set. de 2013.

Oliveira, Francisco de. Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2008.

Saes, Décio. República do capital. São Paulo: Boitempo, 2001.

Santos, Carlos Nelson F. dos. A cidade como um jogo de cartas. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

Santos, Cynthia de Souza. A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 2006.



Schavsberg, Benny. Introdução ao planejamento urbano. In: Curso: Instrumentos do Estatuto da Cidade; Parte 1 - planejamento urbano e plano diretor; Modulo I – Introdução ao Planejamento Urbano. Ministério das cidades: 2013. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>> Acessado em: nov. 2013.

Silva, Luís Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República do Brasil, na 59ª Assembléia da ONU. Nova York, EUA. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acessado em: nov. 2004.

Singer, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.



Políticas sociais: Uma análise do Brasil contemporâneo a luz dos preceitos constitucionais frente ao capitalismo e as mazelas que dele decorrem

Hemerson Figueiredo Marques¹

Marcelly Paulino Ribeiro²

Tatiana Mareto Silva³

Resumo

O capitalismo firma raízes na propriedade privada dos meios de produção, trabalhando ideias de acumulação de capital, estratificação da sociedade e mercado competitivo. Acreditar que o poder estatal está além da vontade das classes dominantes é uma utopia. Com o desenvolvimento desse sistema, surge a noção de políticas sociais, entendidas como estratégias de intervenção do governo onde determinados grupos experimentam o colapso graças à aplicação desenfreada dos princípios capitalistas. A Constituição Brasileira traz como responsabilidade do governo reduzir as desigualdades e garantir direitos à população, em busca de uma melhor equiparação entre as classes sociais. O projeto apresenta-se como um estudo exploratório e explicativo, com abordagem qualitativa e modelo de revisão integrativa, cujo objetivo medular reside em condensar os entendimentos acerca da importância e real efetividade das políticas sociais na América Latina, como foco no Brasil. Nesse tocante, inicia-se uma discussão sobre a função intervencionista do Estado frente às problemáticas do modelo capitalista, analisando essas políticas como inclusivas e não, meramente populistas, de forma que sejam resguardados preceitos basilares de justiça social, equidade e efetivação dos direitos do cidadão.

Palavras-chave

Direito; Direito Constitucional; Direito Social; Capitalismo; Políticas Públicas.

Introdução

Rosser Jr. e Rosser (2017) esclarecem que o capitalismo firma raízes na propriedade privada, acumulação de capital, estratificação da sociedade e mercado competitivo. Gregory e Stuart (2013) afirmam que essa ideologia se apresenta em diferentes graus, de acordo com a sociedade na qual é aplicada, pautando-se no nível de livre mercado, tipos de políticas sancionadas pelo governo e sua influencia.

Nesse contexto, propaga-se a uniformização das relações sociais baseadas no dinheiro, com uma classe trabalhadora assalariada e outra dominante, que controla a riqueza e o poder político (Faleiros, 2000). À vista disso, surgem as primeiras noções de política



social, alcançadas por meio da mobilização das classes operárias durante as revoluções industriais. Instaure-se então uma discussão sobre a função intervencionista do Estado e essas políticas passam a representar ações para salvaguardar direitos básicos (Senne, 2017).

Sob essa perspectiva, os defensores do capitalismo argumentam que em um mundo ideal, a propriedade privada e a liberdade de mercado seriam a melhor forma de promover cooperação mútua e justiça social com forte crescimento econômico (Brennan, 2016). Em contrapartida, na visão de seus opositores, a concentração de poder nas mãos de uma parcela minoritária, com a exploração da classe trabalhadora e priorização do lucro sobre o bem social, configurando-se como motor de desigualdades e instabilidades econômicas (Marx, 2013).

Problemática

Atualmente, estudos apontam que a desigualdade social fomentada pelo capitalismo prejudica a manutenção da economia. Certas políticas até então defendidas, causam danos aos países e a concentração de renda nas mãos de um pequeno grupo é explicada como fator de estagnação (Dabla-Norris, 2015).

Sob essa ótica, a Constituição Federal, traz uma série de responsabilidades ao governo, dentre as quais reside a garantia de uma sociedade livre, justa e que preza pelo desenvolvimento com base na erradicação da pobreza e da marginalização, além de buscar reduzir as desigualdades (Brasil, 1988).

Esses preceitos buscam assegurar justiça social, objetivando equidade de oportunidades a todos, já que o maquinário capitalista segrega veementemente aqueles que não conseguem acompanhar o ritmo dos mercados (Pesaro, 2017). Desta forma, é necessário compreender as funções do Estado e sua dinâmica frente às questões socioeconômicas, buscando alternativas para resguardar direitos basilares atestados ao povo pela Carta Constitucional, mas que vem sendo usurpados em nome do crescimento econômico. Para tanto, essencial se faz assumir as diferenças, compreendê-las, mapeá-las, e a partir disso construir políticas sociais que respeitem o cidadão e o contexto no qual este está inserido.

Metodologia

Dentre os tipos de pesquisa foi selecionado o modelo de abordagem qualitativa, cujo foco é a análise de obras ligadas ao tema (Goldenberg, 1997). A produção apresenta-



se como um estudo exploratório e explicativo, vez que faz uso de bibliografias para explicar um fenômeno histórico e sociopolítico com base em uma observação sistemática (Deslauriers; Kérisit, 2008) utilizando o modelo de revisão integrativa (Pompeo; Rossi; Galvão, 2009).

O objetivo precípua reside em condensar entendimentos acerca da importância e real efetividade das políticas sociais na América Latina, como foco no Brasil, iniciando uma discussão sobre a função intervencionista do Estado frente às problemáticas do modelo capitalista, sob o prisma de preceitos basilares como justiça social, equidade e efetivação dos direitos do cidadão.

Fora realizado um levantamento com referenciais bibliográficos publicados por meios escritos e eletrônicos (Fonseca, 2002), cuja análise ocorreu na biblioteca do Centro Universitário São Camilo - ES entre os meses de fevereiro e agosto de 2019. Quanto ao recorte temporal para seleção dos materiais, este contemplou majoritariamente o período entre 1995 e 2019, utilizando critérios como: relevância social do tema, qualidade metodológica e coerência lógica dos textos. Já os descritores de busca, com base na plataforma Tesouro do Supremo Tribunal Federal (TSTF) foram: Direito, Direito Constitucional, Direito Social, Capitalismo e Políticas Públicas, sendo esta desempenhada em Português, Inglês e Espanhol.

Discussão

Segundo Marx (1996) o que dá origem ao chamado “ser social” é o trabalho. Por sua vez, Figueiredo (2013) explica que a dimensão social do trabalho e a relação dos homens entre si, são fundamentais para compreender a desigualdade social. Marx (1996) e Lessa (1999) explicam que a desigualdade social surgiu quando o trabalho humano passou a ser lucrativo para um grupo em detrimento da exploração do outro. Tal fundamento surge como base do sistema capitalista.

Na atualidade, Roberts (2017) elucida que as economias capitalistas sofreram uma significativa queda desde a grande recessão de 2007/2008. Marx (2013) e Callinicos (2014), ao fazerem referência à crise, demonstram que a dinâmica do capital apresenta contradições, que periodicamente levam a colapsos.

Nessa vertente, Minsky (1994) argumenta ser a estabilidade a criadora da própria instabilidade, já que descontentes com lucros moderados, os investidores se arriscam em busca de maiores ganhos, enfraquecendo a estabilidade econômica.



Caldas (2015), Bonnet e Piva (2017) atribuem ao Estado o papel de força motriz na manutenção desse sistema, titulando como utopia a ideia de que o poder estatal está além da vontade das classes dominantes. Já Marx (2010) classifica-o como mero instrumento da reprodução e legitimação da classe burguesa, um antagonista, cujo fundamento basilar repousa sobre a luta de classes e manutenção da desigualdade, refletindo sobre as tentativas burguesas de converter as necessidades humanas em abstrações mercadológicas.

Nesse sentido, por mais que se propaguem preceitos de intervenção mínima do Estado, o que se percebe é uma sujeição das relações socioeconômicas a um ideal de democracia burguesa. Sobre esse ponto, o que paira no horizonte é a ampliação da desigualdade, e não sua diminuição, como pregam ideólogos defensores do neoliberalismo (Pimentel, 2012).

Remetendo-se a tecnicidade, Biasioli (2002) explica que cabe ao Estado gerir a sociedade buscando desenvolvimento com equidade. Para tanto, ensina que o controle da economia depende em parcela majoritária da iniciativa estatal e se torna possível por meio da cobrança de tributos equânime e sua simultânea aplicação. Por sua vez, as reformas do Estado neoliberal não são suficientes para resolver a problemática da pobreza e desigualdade social. Seus pontos essenciais apenas buscam justificar a opressão da massa assalariada (Mészáros, 2011).

Nesse passo, por mais que certos governos propaguem uma igualdade entre trabalhadores e empresários, é perceptível que se trata de uma falácia. Não há paridade, seja econômica ou, por certas vezes, intelectual, entre o trabalhador e o patrão. Desmerecer a intervenção estatal em prol da classe trabalhadora, nada mais é que um ardiloso pensamento para reprimir os mais pobres (Pimentel, 2012).

Segundo Tavares (2009) o capitalismo garante a mantenedibilidade dessa desigualdade em defesa dos interesses burgueses. Já Mandel (1990) defende que se deve instituir uma meta, diferente da que consagra a competição de mercado e patrocina uma culpabilização individual da pobreza e criminalização da miséria.

A própria agenda neoliberal, que hoje faz parte de planos de governo em diferentes Estados, é considerada “agenda antidireitos”, cuja aplicabilidade é empurrada à população em apoio ao sistema que usurpa, não somente força de trabalho, mas dignidade. Não se trata de burocratizar a economia, mas sim assegurar direitos constitucionais, que hoje são mitigados (Oliveira, 2019).



Em busca de alternativas válidas e aplicáveis, Atkinson (2015) estuda a distribuição de renda desde a década de 1960 e reúne os resultados no livro "Desigualdade – O que pode ser feito?". Dentre as propostas, destacam-se: políticas públicas que diminuam a interferência do capital na relação de trabalho e consumo, impostos progressivos com base em rendimentos individualizados, uma nova classe de impostos sobre o patrimônio dos mais ricos e a ampliação de programas que garantam uma renda para crianças. Corrobora ainda com a aplicação de políticas públicas visando à geração de novos postos de emprego e atribui ao Estado a função capacitar os indivíduos, investindo em infraestrutura e capital humano.

Por sua vez, o estudo "Causas e Consequências da Desigualdade de Renda: Uma Perspectiva Global", desenvolvido por economistas do Departamento de Política Estratégica e Revisão do Fundo Monetário Internacional, em 2015, afirma que certas políticas, até então defendidas pela organização, causam danos aos países, pois promovem a manutenção da desigualdade e prejudicam o crescimento do Produto Interno Bruto. A análise revela que o aumento da desigualdade social tem peso negativo sobre a economia mundial (Dabla-Norris, 2015).

O relatório final defende que políticas econômicas devem firmar bases em quatro pilares: aumento de salários, proteção aos trabalhadores, crescimento da qualidade de vida da população mais pobre e o estabelecimento de um sistema de impostos progressivo. Tais metas devem ser alcançadas através de políticas públicas de distribuição de renda (Dabla-Norris, 2015).

Piana (2009) explica que tais políticas estão interligadas com as condições vivenciadas pelo país a nível econômico, político e social. Partindo dessa premissa, essas ações são entendidas como resultados concretos do capitalismo e de seu desenvolvimento. Em concordância com a afirmativa, Vieira (1997, p.68) explica:

[...] A política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até às pressões da sociedade [...].

Na visão de Maingón (1992, p.8), há um verdadeiro consenso no sentido de que a realidade vivenciada nos países da América Latina exige a racionalização das decisões públicas, com o intuito de executar uma distribuição de recursos de forma menos injusta. Nesse passo, se inicia uma discussão conceitual em busca de entender o termo "política social", o qual define como:



[...] *és una decisión política construída socialmente y por lo tanto és um resultado de la dinámica de processo competitivos o cooperativos entre demandas de distintos grupos y actores com diferentes intereses y valores acerca de lo que disse ser la sociedade [...].*

Para Oliveira (2017), políticas sociais buscam prover proteção aos mais vulneráveis, visando diminuir os índices de pobreza. Uma exemplificação desse sistema são ações voltadas para as crianças, cujo objetivo reside em romper o processo de pobreza intergeracional, como os Programas de Transferência Condicionada, existentes em diversos países da América Latina.

Dentre tais políticas, destacam-se o “Bolsa Família” aplicado no Brasil (Oliveira, 2017), sendo citado como um bom exemplo de política pública na área de assistência social no Relatório sobre Erradicação da Pobreza do Secretário-Geral das Nações Unidas, com destaque para redução da pobreza e melhoria das condições sociais de brasileiros (ONU, 2011).

A atuação efetiva do programa foi reconhecida por meio do “I Prêmio para Desempenho Extraordinário em Seguridade Social”, concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social ao governo brasileiro pelo sucesso no combate à pobreza e na promoção dos direitos dos mais vulneráveis. Segundo a instituição: “o programa é uma experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social”. O programa brasileiro foi selecionado entre outros projetos e obteve a melhor avaliação em três critérios: compromisso político, habilidade de implementação e avaliação de impacto (IPEA, 2013, p.1).

Atualmente 13,8 milhões de famílias extremamente pobres (renda per capita mensal de até R\$ 89) e pobres (renda per capita mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178) são atendidas. O valor médio do benefício é de R\$ 188,51. Os beneficiários recebem o dinheiro mensalmente e, em contrapartida, cumprem compromissos nas áreas de saúde e educação. A quantia varia conforme o número de pessoas na família, a idade de cada um e a renda declarada (Brasil, 2019).

Destacam-se ainda, o “*Prospera*” do México, primeiro país da América Latina a adotar medidas dessa conjuntura no intuito de combater a pobreza extrema, desde 1997 (Pase; Melo, 2017); o “*Tekoporã*”, do Paraguai (Ribas; Hirata; Soares, 2010), que beneficia mais de 100 mil famílias em situação de vulnerabilidade e risco social (SAS, 2015); o “*Bono Juancito Pinto*”, difundido pelo presidente Evo Morales e vinculado ao Ministério da Educação da Bolívia, cujo objetivo primordial é melhorar o acesso à educação, promover mobilidade social e diminuir a pobreza (Yañez; Rojas; Silva, 2011), assegurando,



sobretudo, investimentos em materiais escolares, transporte e alimentação (Pase; Melo, 2017).

Há ainda o “PANES” (*Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social*) desenvolvido em 2005 no Uruguai, pelo então presidente Tabaré Vázquez e que foi desmembrando em outros programas, incluindo a “Renda do Cidadão”, que consistia na transferência de US\$54 dólares mensais, independentemente do número de membros da família (Ribeiro, 2012). Em 2012, o presidente José Mujica, criou o “Programa Cercanías”, que desenvolve um trabalho de aproximação do poder público com as famílias em situação de pobreza por meio de educação e desenvolvimento, com promoção de capital social (Gonçalves, 2013).

Já na Argentina, em 2009 a então presidente Cristina Fernández de Kirchner criou o programa “AUH” (*Asignación Universal por Hijo para Protección Social*) com o objetivo de melhorar indicadores relacionados com quatro dimensões centrais do bem-estar da população: pobreza, falta de moradia, desigualdade e vulnerabilidade. O valor total do subsídio por menor de idade é 1.816 pesos argentinos (ANSES, 2019). Segundo Agis, Cañete e Panigo (2013), o resultado de destaque desse programa não é quantitativo, mas qualitativo, já que pela primeira vez uma política social tem alcançado os grupos de população de fato vulneráveis.

Apesar desses destaques positivos, Forastieri (2015) direciona suas observações ao fato de que desigualdade social está sempre em evidência na América Latina, todavia são poucas as ações concretas que visam amenizar o problema. No Brasil, as barreiras residem na concentração de riqueza, onde apenas 0,5% da população detêm grandiosa parcela do capital. Tal grupo compila características que possibilitam a manutenção dos abismos sociais: baixas taxas de juros, altos rendimentos em investimentos de aplicação e baixíssimos impostos, algo insanamente injusto na visão do autor.

Nesse sentido, Dalton (1920), economista e ministro das finanças no pós-guerra, elucida que a distribuição de pelo menos uma libra de uma pessoa economicamente estável, para uma pessoa menos afortunada, já seria um método significativo para a redução das desigualdades.

[...] uma sociedade na qual ninguém poderia custear uma viagem particular para o espaço e na qual todos pudessem conseguir pagar sua comida em um mercado qualquer seria mais coesa e teria uma noção maior de interesses compartilhados. É necessário compreender a distribuição de renda para compreender o funcionamento da economia [...] (Atkinson, 2015, p.39).



Com base nesses pressupostos, a política social apresenta-se como estratégia nacional de transformação de economias e sociedades, integrando assim um conjunto de demais políticas e ações necessárias ao estabelecimento de um desenvolvimento consciente. Logo, seus efeitos não são percebidos apenas pela ótica da tributação, mas também pela própria dinâmica macroeconômica, sobretudo com a estruturação do Estado se pautando em: garantia de direitos e desmercantilização das necessidades (Calixtre; Fagnani, 2018).

Diante disso, a proteção social brasileira passou por algumas tensões. O Estado social instituído em 1988, fundamenta-se na contramão da doutrina liberal. A centralidade do ajuste macroeconômico exigia a substituição do recém-implantado Estado social pelo Estado mínimo liberal (Calixtre; Fagnani, 2018).

Em cenário continental, Kliksberg (2001) aponta que o Panorama Social da América Latina registrou de 1997 até começo de 2000 um crescimento na população em situação de pobreza, de 204 milhões para 220 milhões de pessoas. Rocha (2003) traz que entre 2002 e 2003, o número de brasileiros carentes de atenção social chegou a 74 milhões.

Com a ascendência ao poder do governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores, buscaram-se melhorias na consecução das metas constitucionais de desenvolvimento. Tal ponto é de grande relevância para se compreender a política social difundida a partir de 2003 (Calixtre; Fagnani, 2018).

Somente neste ano o Estado Brasileiro passou a efetivar seu papel de distribuidor e investidor direto, buscando eliminar falhas estruturais em programas que tratavam de políticas de distribuição, com a recomposição do salário mínimo, bolsa família, incentivos à agricultura familiar, integração sul-americana, preservação ambiental e aperfeiçoamento da democracia (Braga, 2010).

Mercadante (2010) acredita que nesse período o governo enfrentou barreiras com relação à preservação da estabilidade econômica, redução da instabilidade com o exterior e a fragilidade das contas públicas. Além disso, foi necessário desenvolver projetos para reduzir as desigualdades sociais e a má distribuição de renda, a fim de garantir a retomada do crescimento econômico sustentável.

O autor demonstra a eficácia da consolidação de programas ligados à integração regional por meio do Mercosul, liquidação da dívida externa, aumento das reservas cambiais, implantação do PAC (Programa de Aceleração e Crescimento), geração de empregos,



recuperação e ampliação do crédito para a massa, além do controle da inflação. Mercadante (2010) considera este o período em que houve a maior distribuição de renda no que tange a história documentada do país. Programas como o “Luz Para Todos”, PROUNI (Programa Universidade para Todos) e PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), que visam a educação como base para uma sociedade equânime, também ganharam em evidência nessa época.

Nesse diapasão, Oliveira (2017) comenta acerca das dificuldades encontradas para a concretização dos ideais que cerceiam a implantação dessas políticas. Tais empecilhos perduram até os dias de hoje porque a normalidade da pobreza, a legitimidade da discriminação e a negação dos direitos humanos, continuam consolidando o discurso de grande parte da população abastada, instigada por inflamadas falas de governos genuinamente autocratas e de cunho neofacista, vendidos à dinâmica do capital. Surgem então verdadeiras homilias em prol da marginalização do pobre, onde o empobrecimento do povo é mero dissabor.

Fraser (2001) assevera que, no que concerne à introdução de políticas públicas como forma de diminuir as desigualdades, os debates que envolvem essa temática buscam dimensões de reconhecimento, onde o gerenciamento das ações deve não somente atingir a todos, mas também compreender que a sociedade é composta por cidadãos diferentes e múltiplos, com culturas distintas. Desta forma, é essencial considerar as diferenças para que se possa formular planos efetivos.

Não obstante aos destaques dos programas sociais que visam mitigar os índices de miséria da população brasileira, os dados mais recentes do IBEG (2018) apontam que o índice de pobreza cresceu nos últimos anos. O instituto analisou mercado de trabalho, educação, moradia e distribuição de renda para formular um retrato fiel dos brasileiros. Tal estudo apenas corroborou o que pesquisadores já apontavam: o Brasil ainda se apresenta aos olhos do mundo como um país profundamente desigual e a pobreza cresceu. A análise utilizou como parâmetro a linha proposta pelo Banco Mundial, que considera pobre quem tem rendimento de até US\$5,50 dólares por dia, o que em 2017 correspondia a R\$406 por mês.

Entre 2016 e 2017, a proporção de pessoas pobres no Brasil subiu de 25,7% para 26,5% da população, um aumento de dois milhões. Desta forma, 54,8 milhões de brasileiros passam por privações. Tal índice é ainda mais evidente nas regiões Norte e Nordeste, onde 40% da população vive com no máximo R\$406 por mês. Há ainda uma parcela de



15,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da extrema pobreza, com renda inferior a R\$140 mensais. De um ano para o outro esse índice aumentou de 6,6% para 7,4% da população. Já quanto à concentração de riqueza no país, os 10% mais ricos acumulam 43% dos recursos. Em contrapartida, os 40% mais pobres detêm apenas 12% do total (IBGE, 2018).

Esta lógica é entendida por Senne (2017) como “naturalização das políticas sociais”, que com mudanças negativas no gerenciamento nacional, têm sua importância e eficácia condicionadas, de forma que passam a ser incapazes de enfrentar a realidade da pobreza, levando ao crescimento deste quadro deficitário.

Considerações Finais

Exsurge clara e insofismável a noção de que o capitalismo é essencialmente contraditório, pois garante abundância para alguns e gera uma barbárie socioeconômica a outros. Nesse contexto, a efetivação de programas sociais para atender essa questão, exerce um papel fundamental, posto que, sua inserção perpassa o conflito entre capital e trabalho.

Necessário se faz entender que as respostas apontadas pela ideologia neoliberal aos problemas da massa popular são mecanismos triviais de manutenção da contradição entre capital e trabalho. Ademais, a construção de uma sociedade justa e equânime, defendida nos moldes da Constituição Federal de 1988, deve debelar a exploração e desigualdade presentes na atual conjuntura do país.

Neste passo, os contrassensos de um desenvolvimento desmedido em relação à produção, mas que mantém as condições de desigualdade social e pobreza entranhadas na realidade do povo devem ser sanados. Cabe ao Estado criar uma alternativa digna a essa forma de progresso.

Sob essa ótica, políticas públicas de transferência de renda ganharam destaque na América Latina. No Brasil, apesar da relevância do Programa Bolsa Família, concerne ao Estado, por meio de governos legítimos, promover a institucionalização e manutenção de políticas que visem solucionar as lacunas ainda existentes. É necessário compreender que pobreza, desigualdade social e miserabilidade não fazem parte da normalidade. No que tange um país que firma suas bases sociopolíticas no sistema republicano, é preciso enxergar tais questões como obstáculos transponíveis, rumo ao verdadeiro progresso.



É preciso que o Estado reanalise os atores políticos e busque desenvolvimento com equidade, mediante uma gestão balanceada e coesa dos recursos, com capacitação, oferta de emprego e efetivação dos direitos constitucionais. O “agir político” não deve vender-se ao desenvolvimento desenfreado que desprestigia a força de trabalho do povo.

Nessa esteira, a solução reside em integrar ações sociais, entendendo essas políticas como inclusivas, e não meramente populistas, trabalhando-as de forma conexa em um plano de desenvolvimento justo e equânime que prese pelo povo e garanta uma manutenção saudável da sociedade.

Notas

¹Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário São Camilo-ES – hemersonrocha10@gmail.com.

²Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário São Camilo-ES – marcelypribeiro@gmail.com.

³Doutora em Direitos e Garantias Fundamentais - FDV/ES (2019), Mestre em Políticas Públicas e Processo - UNIFLU/RJ (2007). Especialista em Direito Processual Civil - FDV/ES (2004). Graduada em Direito - FDCI/ES (2000). Professora do Centro Universitário São Camilo-ES. Advogada desde 2003. Conselheira da 2ª Subseção da OAB/ES nos triênios 2009-2012 e 2012-2015 e conselheira seccional da OAB/ES no triênio 2015-2018. Tem experiência na área de Direito Processual Civil, Direito de Família e Direitos Humanos – tmareto@gmail.com.

Referências

Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos; Panigo, Demian. El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina: presentación formal de resultados anticipados en 2010. **Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo**, Buenos Aires, v. 1, n. 15, p.3-77, set. 2013. Trimestral. Disponível em: <<http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/12/edpe15.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

ANSES, Administración Nacional de La Seguridad Social de La Argentina. **Asignación Universal por Hijo**. 2019. Disponível em: <<https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

Atkinson, Anthony B. Desigualdade: O que pode ser feito? São Paulo: Leya, 2015. Tradução de Elisa Câmara.



Biasioli, Marcos. **O Governo e Sua Responsabilidade Social**. 2002. Disponível em: <[http://www.mbiasioli.adv.br/joomla/index.php/pt_br/biblioteca/artigos/53-o governo e sua responsabilidade social](http://www.mbiasioli.adv.br/joomla/index.php/pt_br/biblioteca/artigos/53-o_governo_e_sua_responsabilidade_social)>. Acesso em: 02 mar. 2019.

Bonnet, Alberto de; Piva, Adrián. *Estado e Capital: O debate alemão sobre a derivação*. Buenos Aires: Herramienta, 2017. Disponível em: <[http://www.academia.edu/35022089/Estado y Capital. El debate alem%C3%A1n sobre la derivaci%C3%B3n del estado](http://www.academia.edu/35022089/Estado_y_Capital._El_debate_alem%C3%A1n_sobre_la_derivaci%C3%B3n_del_estado)>. Acesso em: 19 fev. 2019.

Braga, S. Um novo modelo de desenvolvimento: cinco características. 2010. In: Mercadante, A. *et al.* *O Brasil em transformação. A nova política econômica. A sustentabilidade ambiental*. v.1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

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

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. *Bolsa Família: segue até o dia 31 o pagamento do benefício*. 2019. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/julho/bolsa-familia-segue-ate-o-dia-31-o-pagamento-do-beneficio>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Brennan, Jason. **Capitalismo, Porque Não?** Em Defesa do Capitalismo. Gradiva: Lisboa, 2016.

Caldas, Camilo O. *A teoria da derivação do Estado e do direito*. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

Calixtre, André; Fagnani, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: Carneiro, Ricardo; Baltar, Paulo; Sarti, Fernando. **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 327-364. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

Callinicos, Alex. *Deciphering Capital: Marx's Capital and its destiny*. London: Bookmarks Publications, 2014.

Dabla-Norris, Era. *et al.* Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. **Staff Discussion Notes**, [s.l.], v. 15, n. 13, p.1-39, 2015. International Monetary Fund (IMF). <http://dx.doi.org/10.5089/9781513555188.006>. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Dalton, Hugh. The measurement of the inequality of incomes. *Economic Journal*, Londres, v. 1, n. 30, p.348-361, 1920.



Deslauriers, J.; Kérisit, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: Poupart, J. *et al.* A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

Faleiros, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Figueiredo, Joseane Gomes. **Desigualdade Social e Capitalismo**: Os limites da igualdade sob a ordem burguesa. 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo4-desigualdadessociaisepoliticaspublishicas/desigualdadesocialecapitalismo-oslimitesdaigualdadesobaordemburguesa.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

Fonseca, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002.

Forastieri, André. **Como combater a desigualdade no Brasil (e quem vai pagar a conta)**. 2015. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/blogs/andre-forastieri/2015/08/28/ele-estuda-a-desigualdade-desde-os-anos-60-e-sabe-como-acabar-com-ela-como-diminuir-a-desigualdade-parte-2/>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

Fraser, N. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista. In: Souza, J. (Org.). Democracia Hoje: Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea. Brasília: Editora UNB, 2001.

Goldenberg, M. A arte de pesquisar. Rio de Janeiro: Record, 1997.

Gonçalves, Flávio de Oliveira. **Programas de Acompanhamento Familiar na América Latina**. 2013. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37545020>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

Gregory, Paul; Stuart, Robert. **The Global Economy and Its Economic Systems**. Stamford: Cengage Learning, 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais**: Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017. 2018. Editoria: Estatísticas Sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família**. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=10-avisos-de-pauta&mailid=655-brasil-recebe-premio-internacional-por-bolsa-familia>. Acesso em: 15 ago. 2019.



Kliksberg, Bernardo. **Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina**. Centro de Documentación En Políticas Sociales, 2001. Org: Secretaría de Promoción Social Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Lessa, Sérgio. O processo de produção/reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 2: Brasília: Centro de Educação a Distância (Cead)/UNB, 1999.

Maingón, Thais. Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica. Caracas: Cuadernos Del Cendes nº 19, 1992.

Mandel, Ernest. A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ed. Ensaio, 1990.

Marx, Karl. Glosas Críticas Marginais ao Artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social” de um Prussiano. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

_____, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

_____, Karl. **O Capital: Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

Mercadante, A. *et al.* O Brasil em transformação. A nova política econômica. A sustentabilidade ambiental. v.1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

Mészáros, István. Para além do capital: Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011. Disponível em: <<https://nupese.fe.ufg.br/up/208/o/para-alem-do-capital.pdf?1350933922>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

Minsk, Hyman P. Economia e Sociedade. Campinas, v. 3, n. 1, p.21-38, ago. 1994. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643215/10763>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

Oliveira, Dennis de. **Eleição da presidência da Câmara e resistência à agenda neoliberal**. 2019. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/eleicao-da-presidencia-da-camara-e-resistencia-a-agenda-neoliberal/>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

Oliveira, Mailson Rodrigues. O que é Justiça Social. 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/justica-social-o-que-e/>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

ONU. Organização Das Nações Unidas. Erradicação de la pobreza: Informe del Secretario General. 2011. Disponível em: <<https://undocs.org/es/E/CN.5/2012/3>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Pase, Hemerson Luiz; Melo, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p.312-329, mar. 2017. Bimestral. Disponível em:



<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n2/0034-7612-rap-51-02-00312.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

Pesaro, Floriano. A busca pela Equidade Social. Comércio do Jahu. 23 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.comerciodojahu.com.br/post/1361268/a-busca-pela-equidade-social>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

Piana, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 21-56. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

Pimentel, Edlene. Uma “Nova questão social”? Raízes materiais e humanosociais do pauperismo de ontem e de hoje. 2 ed. São Paulo: Instituto Luckács, 2012.

Pompeo, Daniele Alcalá; Rossi, Lúcia Aparecida; Galvao, Cristina Maria. Revisão Integrativa: Etapa Inicial do Processo de Validação de Diagnóstico de Enfermagem. Acta paul. enferm. São Paulo, v. 22, n. 4, p. 434-438. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ape/v22n4/a14v22n4.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

Ribas, Rafael; Hirata, Guilherme; Soares, Fábio V. El programa Tekoporã de transferencias monetárias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiários. Revista Cepal, v. 100, p. 209-221, abr. 2010.

Ribeiro, Ximena Baráibar. Evitando El Riesgo De La Complacencia: aportes y limites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz-MA, v. 16, n.1, p.219-230, out. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1225/1100>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

Roberts, Michael. **Brazil: the debt dilemma**. 2017. Disponível em: <<https://thenextrecession.wordpress.com/2017/11/10/brazil-the-debt-dilemma/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

Rocha, Sônia. Pobreza No Brasil: Afinal, de Que Se Trata? Rio de Janeiro. FGV. 2003.

Rosser Junior, J. Barkley; Rosser, Marina V. **Comparative Economics in a Transforming World Economy**. 3. ed. Cambridge: Mit Press, 2017.

SAS, Secretaria de Assistência Social. **Tekoporã**. 2015. Disponível em: <<http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SENNE, Andressa de. **Políticas Sociais no Brasil: Uma Reflexão Preliminar**. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/2634>>. Acesso em: 15 fev. 2019.



Tavares, M. da C. Entupiu o sistema circulatório do capitalismo. In: SISTER, S. (org.). O ABC da crise. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

Vieira, E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. São Paulo: Serviço Social & Sociedade, 1997.

Yañez, Ernesto; Rojas, Ronald; Silva, Diego. El Bono Juancito Pinto en Bolivia: Un análisis de impacto sobre la educación primaria. Revista Focal: Diálogo, Investigación, Soluciones, p. 1-7, maio 2011.



Línea Temática 5.

**Discusiones teórico metodológicas
de la desigualdad, la pobreza y
la exclusión social**



Mudança estrutural do capitalismo e a necessidade das políticas sociais no século XXI.

Adilson Marques Gennari

Resumo

Nas primeiras décadas do século XXI o capital encontra-se no meio de um novo ciclo longo, o chamado ciclo longo de Kondratiev. Entretanto, este ciclo tem peculiaridades que o diferencia de todos os que o antecederam. Algumas peculiaridades chamam mais a atenção: a) é a primeira vez que o capital encontra-se em sua crise estrutural, b) a classe dominante global não apresenta alternativa senão aprofundar o atual modelo neoliberal e conservador. c) a quarta revolução industrial em curso terá forte impacto na mudança tanto das forças produtivas, quanto das relações sociais de produção na medida em que altera substancialmente o chamado mundo do trabalho, d) as políticas sociais de combate a pobreza e à desigualdade social, que existem desde o século XVIII aparecem agora como elemento fundamental para a existência ou manutenção tanto da sociedade em crise, quanto da existência ou capacidade de sobrevivência de milhões de indivíduos ao redor do mundo, ou seja, as políticas sociais que tiveram início com ideias de liberais e começaram a ser implantadas na Alemanha em função das pressões da classe trabalhadora, hoje, na fase de crise estrutural do capitalismo, tornam-se condição *sine qua non* da própria sobrevivência da sociedade.

Palavras chave

Crise do capitalismo; Revolução tecnológica, Brasil, Políticas sociais.

Abstract

In the first decades of the twenty-first century capital lies in the middle of a new long cycle, the so-called long cycle of Kondratiev. However, this cycle has peculiarities that sets it apart from all that preceded it. Some peculiarities draw more attention: a) it is the first time that capital is in its structural crisis, b) the global ruling class presents no alternative but to deepen the current model. c) the fourth industrial revolution underway will have a strong impact on the change of both the productive forces and social relations insofar as it substantially changes the so-called world of work, d) social policies to combat poverty and social inequality, which exist since the eighteenth century now appear as a fundamental element for the existence or maintenance of both the society in crisis and the existence or survival capacity of millions of individuals around the world, ie the social



policies that began with ideas of liberals and began to be implanted in Germany because of the pressures of the working class, today, in the phase of structural crisis of capitalism, become a *sine qua non* of the survival of society.

Keywords

Crisis of capitalism; Technological revolution; Brazil; Social policies.

Classificação JEL: E24, O15, O30, E62

Crise estrutural do capital

A virada do milênio representa um momento de grandes transformações. Fatos marcantes como a queda do muro de Berlim ou como o fim do Império português com a volta de Macau para a China são ofuscados dada sua imersão num universo de transformações estruturais cuja origem remontam aos anos 1970: crise do sistema de Bretton Woods; crise do padrão de financiamento da acumulação de capital; crise da forma de ser do capitalismo do pós-guerra; crise da matriz produtiva baseada na segunda revolução industrial e introdução das novas formas de produção da nova acumulação molecular digital, e doravante sobretudo o advento da quarta revolução industrial.

A crise atual do capital é a base tanto do ideário neoliberal quanto da busca de lucratividade pelos capitais globais. As ideias neoliberais ganham a dimensão de ideário do processo de globalização, na medida em que os capitais globais necessitam de flexibilidade, desregulamentação e destruição das amarras impostas pelos trabalhadores e seus sindicatos que podem impor limites ao livre fluxo de capitais, à precarização e a superexploração do trabalho. A crise geral, resultado da luta de classes e da concorrência entre os capitalistas, acaba por impor novos padrões tecnológicos e novas formas de exploração que reinventam a tecnologia e as formas de produzir. Inesperadamente, a busca por mais-valia relativa e absoluta reinventam a geografia mundial, e colocam a China como a grande fábrica do mundo. Assim, ao deslocar a força de trabalho necessária ao capital, a Europa e os EUA veem-se envoltos a uma grande crise estrutural. O velho capital necessita, de preferência, de força de trabalho superexplorável, ou seja, não lhe apetece um Estado do Bem-Estar Social incapaz de lhe garantir exuberantes taxas de exploração. Assim, o capital reinventa a geografia econômica ao deslocar-se prioritariamente para a China (com monumentais contingentes populacionais aptos à superexploração) e a outros países do globo, que



apesar de secularmente engajados na acumulação de capitais, pelo menos desde o período mercantilista, são agora denominados pelos disciplinados economistas das agências de fomento e regulação de “países emergentes”.

O que entendemos por globalização refere-se a fenômenos relativos à reordenação capitalista que foi sendo desenvolvida com medidas concretas de política econômica como uma determinada resposta à crise estrutural capitalista da década de 1970. Segundo Chesnays (1997: 13-14) a partir de 1978, a burguesia mundial, conduzida pelos norte-americanos e pelos britânicos, empreendeu em proveito próprio, com maiores e menores graus de sucesso, a modificação internacional, e a partir daí, no quadro de praticamente todos os países, das relações políticas entre as classes. Começou então a dismantelar as instituições e estatutos que materializavam o estado anterior das relações. As políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que os Estados capitalistas adotaram um após o outro, desde o advento dos governos Thatcher em 1979 e Reagan em 1980, devolveram ao capital a liberdade, que havia perdido desde 1914, para mover-se à vontade no plano internacional, entre países e continentes.

É um fato que a produção atual está subsumida à lógica do capital financeiro, que conquistou liberdade de movimento global e trafega à velocidade da luz pelos chamados mercados globais. Mas aí não está o cerne da questão ou a essência da mudança. Segundo Francisco de Oliveira (2006b: 274), o capitalismo atual se pauta por

um capital de imagens que torna a marca seu principal atout comandado por uma digitalização e molecularização que mudou radicalmente a linguagem e as referências do próprio cotidiano e permite uma forma de capital que atua como virtual, isto é, capaz de extrair mais-valia no momento do uso da força de trabalho, sem os constrangimentos da era industrial, que criaram a virtualidade da classe que, nos termos de Thompson, requer, sempre, sua própria autoinvenção. É a forma suprema do trabalho abstrato, afinal, lograda pelo sistema capitalista.

Com efeito, no capital virtual, a mercadoria pode ser também virtual, assim como o próprio ambiente de trabalho, ou seja, pode ser um “serviço”, um “efeito útil”, uma “marca”, uma “imagem”, cuja produção é simultânea à realização. É assim que o capital virtual “abre mão” da fábrica para a produção de valor (Oliveira, 2006).



Para o sociólogo Bauman (1999), uma das consequências do processo de globalização é o surgimento, de um lado, de uma nova classe superior, rica e com mobilidade tanto física quanto virtual, chama de “turistas”, que viajam tanto a trabalho quanto para mero desfrute e consumo de cultura, e de outro lado, o “vagabundo”, que representa o pobre, que se desloca, mas é sempre indesejado. Isto ocorre impulsionado por mudanças nas tecnologias de informação e suas consequências nas novas formas de ser do capital. Segundo Bauman, (1999: 102) “uma vez liberado do espaço, o capital não precisa mais da mão de obra itinerante (enquanto suas mais avançada e emancipada vanguarda *high-tech* sequer precisa de mão de obra alguma, móvel ou fixa). É assim a pressão para derrubar as últimas barreiras para o movimento do dinheiro anda de mãos dadas com a pressão para cavar novos fossos e erigir novas muralhas (chamadas de lei de ‘imigração’ ou de ‘nacionalidade’) que barrem o movimento daqueles que em consequência perdem, física ou espiritualmente, suas raízes. Sinal verde para os turistas, sinal vermelho para os vagabundos. A localização forçada preserva a seletividade natural dos efeitos globalizantes. Amplamente notada e cada vez mais preocupante, a polarização do mundo e de sua população não é interferência externa, estranha, perturbadora aos processo de globalização – é efeito dele.”

Já para a crítica social de Istvan Mészáros, o atual processo de globalização capitalista aprofunda também as contradições próprias à relação social “capital”. Segundo Mészáros (1997: 152) o capital necessita expandir-se apesar e em detrimento das condições necessárias para a vida humana, levando aos desastres ecológicos e ao desemprego crônico, isto é, à destruição das condições básicas para a reprodução do metabolismo social. (...) Um sistema de reprodução não pode se auto condenar mais enfaticamente do que quando atinge o ponto em que as pessoas se tornam supérfluas ao seu modo de funcionamento.

Na avaliação pioneira de Marx (1986: 107), “no desenvolvimento das forças produtivas chega-se a uma fase onde surgem forças produtivas e meios de intercâmbio que, no quadro das relações existentes, apenas causam estragos e não são mais forças produtivas, mas forças destrutivas.” (grifos nossos)

Neste sentido, na atual reflexão de Mészáros (1989: 29), “devemos ter em mente que a alienação dos meios de produção do produtor é, simultaneamente, também a perversa metamorfose de tais meios de produção em capital.” Neste sentido, toda a maquinaria do atual estágio do capitalismo necessariamente serve mais a propósitos destrutivos do



que a objetivos produtivos. Além das guerras, verifica-se um aumento na velocidade de obsolescência das mercadorias produzidas de modo que temos uma taxa decrescente de uso de todos os bens produzidos nunca dantes verificada na história.

Isto posto, é preciso considerar que o atual processo histórico de acumulação de capital tem por corolário o aumento colossal da velocidade de rotação do capital, isto é, do tempo em que o dinheiro-capital se transforma em mercadorias e, ao completar o ciclo, voltar às mãos dos capitalistas ou investidores. Isto é causa e efeito do aumento da velocidade de inovações tecnológicas. Um dos aspectos perversos de tal movimento de inovações e revoluções técnicas é o fato da necessidade cada vez menor de trabalhadores no processo produtivo em função da adoção de máquinas e processos mais “eficientes” para enfrentar a permanente concorrência e a luta de classes, o vai, no processo, (como na reflexão de Marx) transformando a classe trabalhadora, crescentemente, em classe supérflua, seja pela simples extinção de cargos ou funções, seja pelo corte de custos com a eliminação de postos de trabalho.

Paradoxalmente, parte significativa da população trabalhadora se vê transformada em pessoas “supérfluas” em relação às engrenagens super modernas de uma sociedade de alta tecnologia e onde o capital se transformou em imagem (Debord, 1957). Simultaneamente, o aumento da produtividade do trabalho e da rotação do capital que o acompanha, ao reduzir a taxa de utilização das mercadorias produzidas, seja pelo lançamento de novos produtos ou similares, seja pela planejada obsolescência dos mesmos, transforma crescentemente as mercadorias em dejetos ou entulho, provocando o desmesurado aumento da destruição ambiental (Kempf, 2009). Assim, naturalmente os seres humanos são vistos como “recursos humanos” ou mão-de-obra, e a natureza como “recursos naturais” inesgotáveis, para um processo irracional de produção de massas crescentes de lucros para os acionistas das corporações de escopo.

Naturalmente as populações pobres são as mais afetadas pois a um só tempo sofrem o impacto do aumento do desemprego estrutural e da devastação ambiental, com a proliferação de doenças, a favelização urbana, a falta d’água e de saneamento básico, além do crescimento das desigualdades sociais que atinge todo o globo. Nesse sentido, é possível inferir que o surgimento da nova pobreza e a devastação ambiental são duas faces do mesmo processo de produção destrutiva da nova fase do capitalismo globalizado e refletem um momento histórico de crise civilizacional.



Na crise estrutural do capital, o Estado passa a ser o pressuposto da acumulação de capital, como na assertiva de Francisco de Oliveira (1998). O Estado neoliberal, diferente da retórica propalada por seus fiéis seguidores, não é alijado do processo de acumulação do capital; ao contrário, desempenha função precípua como agente articulador entre o espaço econômico sob seu domínio e o capital financeiro internacionalizado. Atua como engrenagem na unificação transnacional dos esquemas de valorização financeira, ligando as frações do capital global internacionalizado ao capital local – que garante sua base de sustentação política – para garantir a reprodução ampliada. Desta maneira, convergem os interesses dos blocos de capital privado local, internacional e estatal, sempre garantidos pela capacidade mediadora do Estado.

O grande terreno onde se busca garantir a convergência dos interesses do capital é a política econômica levada a cabo pelos Estados nacionais, em seus termos monetário, fiscal e cambial. Pois concomitante ao processo de globalização das finanças que vem ocorrendo desde o último quartel do século XX houve certa homogeneização das políticas econômicas de Estado, orquestradas pelas instituições liberais e pretensamente “multilaterais” – como o FMI e o Banco Mundial. Uma vez que o receituário designa sempre os mesmos arranjos institucionais em torno de como os países devem conduzir sua taxa de juros, de câmbio, sua política de comércio exterior ou mesmo seus gastos, abre-se assim um “espaço mundial” homogêneo que garante ao capital livre circulação, mas acima de tudo garante a mobilidade e o fluxo do excedente econômico gerado globalmente.

Essa interação entre o Político e o Econômico – que tem como expressão fenomênica a Democracia e o Mercado – conduz a uma ordenação que tem como objetivo remover quaisquer obstáculos à expansão do poder privado das finanças. Pois os mercados financeiros lograram êxito em capturar os controles da economia e do Estado, possibilitado pelo aumento de seu poder social; a lógica financeira notabiliza-se por sua capacidade de impor vetos às políticas macroeconômicas, especialmente àquelas de cunho social. Os novos centros decisórios da acumulação da riqueza capitalista se encontram, como alerta Arrighi (1994: 25), no “domicílio oculto que fica um andar acima e não um andar abaixo do mercado. Ali onde o dono do dinheiro encontra-se com o dono, não da força de trabalho, mas do poder político”.

Neste sentido, o Estado pós-moderno, seja de talhe neoliberal ou pós-neoliberal, converte-se em uma espécie de ducto por onde passa a mais-valia mundial em direção



às mãos do capital financeiro rentista. Sua forma fenomênica é a dívida pública gigantesca e sua política econômica, orquestrada pelo FMI e Banco Mundial é a chamada para a geração de superávits primários, desregulamentação financeira, controle da inflação a qualquer preço (política de metas e etc.), câmbio flexível e outros itens que garantam a livre circulação do capital, mas fundamentalmente o fluxo do excedente econômico gerado globalmente. A crise do capital na atual quadra histórica é uma realidade para todos os povos do planeta. De fato, não há um só rincão do mundo onde o capital não tenha se instalado e com ele sua crise. Na origem a crise se manifestava fundamentalmente como crise cíclica, como a crise da década de 1870 e assume por vezes a forma de depressão, como em 1929. Já no final do século XX e início do século XXI, a crise do capital ganhou a dimensão de uma crise estrutural. Se a crise é inerente ao capital e ao capitalismo, importa saber qual sua origem e como ela se coloca como categoria na construção teórica de Karl Marx. Neste sentido, esta comunicação tem por objetivo tecer uma reflexão sobre a crise do capital ancorada no monumental pensamento do filósofo alemão Karl Marx. Isto se justifica porque suas ideias são indispensáveis para se compreender o real significado da crise. Dito de outra maneira, estamos afirmando peremptoriamente que sem as ideias desenvolvidas por Karl Marx e publicadas em seu “O Capital” no século XIX, fica impossível dar início a uma reflexão consequente sobre a crise do capital do século XXI. Para Marx, em condições normais, “parte da mais-valia tem de ser consumida como renda e parte tem de ser capitalizada, não importando que a mais-valia produzida em certos períodos seja totalmente consumida ou inteiramente capitalizada. A fórmula geral só pode representar a média do movimento e neste ocorrem capitalização e consumo.” (1980, L. 2 vol. 3: 80)

A crise advém quando o ciclo é interrompido. Para Marx, “se uma parte estaca em M'-D', se a mercadoria é invendável, interrompe-se o ciclo desta parte, não se efetivando sua substituição pelos respectivos meios de produção; as partes seguintes que surgem no processo de produção como M' são impedidas pela que as precede, de mudar de função. Se isto se prolonga bastante, restringir-se-á a produção e todo o processo se deterá.” (1980, L. 2 vol. 3: 106)

Chega-se ao cerne da questão: “sob a forma dinheiro, o capitalista lança menos valor na circulação do que dela retira, e sob a forma mercadoria lança na circulação mais valor que dela retira. Enquanto personifica apenas o capital, funcionando como capitalista industrial, sua oferta de valor-mercadoria é sempre maior que sua procura. A igualdade entre ambas equivaleria à não valorização de seu capital que não teria



funcionado como capital produtivo. Esta teria se transformado em capital-mercadoria que não estaria enriquecido de mais-valia durante o processo de produção, não teria extraído da força de trabalho mais-valia sob a forma de mercadoria, não teria de maneira alguma funcionado como capital.” (1980, L. 2 vol. 3: 119)

É certo que a crise é a essência, o próprio ser da sociedade do capital, entretanto, como ela assume uma forma cíclica, pois é determinada pelos fluxos de investimento privado e pelas ondas de lutas sociais, vez por outra ocorre sua manifestação aguda, como por exemplo, em 1929 e recentemente a crise financeira de 2008. A manifestação fenomênica da crise foi apreendida pelo economista Bresser Pereira (2009: 133-4) da seguinte maneira:

“há uma série de fatos que hoje estão claros a respeito desta crise financeira. Primeiro, sabemos que é uma crise bancária que ocorre no centro do capitalismo. (...) Segundo, sabemos que a causa direta da crise foi a concessão de empréstimos hipotecários de forma irresponsável, para credores que não tinham capacidade de pagar ou que não teriam a partir do momento em que a taxa de juros começasse a subir, como de fato aconteceu. (...) Terceiro, sabemos que tudo isso pode ocorrer porque os sistemas financeiros nacionais foram sistematicamente desregulados desde de que, em meados dos anos 1970, começou a se formar a onda neoliberal ou fundamentalista de mercado. (...) Quarto, sabemos que esta ideologia ultraliberal era legitimada nos Estados Unidos pela teoria econômica neoclássica.”

A quarta revolução tecnológica e a grundissização da sociedade

A quarta revolução tecnológica representa a mais radical transformação nas forças produtivas desde a sua primeira versão na Inglaterra do século XVIII. Ela traz alterações qualitativas no desenvolvimento das forças produtivas com impactos jamais vistos nas relações internacionais.

Os elementos essenciais da quarta revolução tecnológica são:

inteligência artificial, robótica, biotecnologia, nanotecnologia, impressora 3D, internet das coisas (prédios, implantes, óculos, veículos, máquinas, robôs interligados), engenharia genética, informática, cibernética, novos materiais inteligentes, toyotismo, etc.

Esta revolução tecnológica chama a atenção por suas diferenças em relação às anteriores. Tais diferenças são intrigantes e recolocam algumas questões esquecidas e são chamadas *grundrissização* da sociedade. Por isso, faremos uma rápida visita à parte sobre maquinaria do clássico texto de Karl Marx.



Segundo Mason, “os cadernos, conhecidos coletivamente como *Grundrisse* (que se pode traduzir como *Esboço* ou *Fundamentos*), serão resgatados, mas não lidos, por Engels. Serão guardados no quartel-general do partido social-democrata alemão até a União Soviética comprá-los nos anos 1920. Só serão lidos na Europa Ocidental no final da década de 1960, e em inglês somente em 1973. Quando finalmente puderam ver o que Marx está escrevendo nesta noite fria de 1858, os estudiosos admitirão que aquilo ‘põe em cheque todas as interpretações sérias de Marx já conhecidas’. O texto em questão é o *Fragmento sobre máquinas*”. (Mason, 2015: 206-7)

Nesta parte dos *Grundrisse* Marx apresenta uma ideia muito interessante: o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais, isto é, o desenvolvimento do capitalismo, tende a criar um “sujeito social”, um “conhecimento social” representado por uma força produtiva social capaz de alterar ou de empurrar o capitalismo para seus limites históricos. Mas como? Segundo Marx, “a tendência necessária do capital é o aumento da força produtiva do trabalho e a máxima negação do trabalho necessário. A efetivação dessa tendência é a transformação do meio de trabalho em maquinaria.” (Marx, *Grundrisse*: 581)

Neste sentido, “a acumulação do saber e da habilidade, das forças produtivas gerais do cérebro social, é desse modo absorvida no capital em oposição ao trabalho, e aparece conseqüentemente como qualidade do capital, mais precisamente do capital fixo, na medida em que ele ingressa como meio de produção propriamente dito no processo de produção. A *maquinaria* aparece, portanto, como a forma mais adequada do capital fixo, e o capital fixo, na medida em que o capital é considerado na relação consigo mesmo, como forma mais adequada do capital de modo geral.” (Marx, *Grundrisse*: 582)

O saber humano passa a integrar o processo produtivo no próprio interior da maquinaria como capital fixo e o “desenvolvimento pleno do capital só acontece (...) quando o processo de produção em seu conjunto, entretanto, não aparece como processo subsumido à habilidade imediata do trabalhador, mas como aplicação tecnológica da ciência.” (Marx: idem: 583)

Deste modo, a permanente e crescente aplicação da ciência e tecnologia no processo produtivo acaba por perturbar a forma valor na medida em que a parte de trabalho vivo nas mercadorias torna-se cada vez menor. Pense, por exemplo, qual o valor ou a quantidade de trabalho vivo existente em um CD feito na China? Ou de uma música eletrônica executada e compartilhada livremente n vezes na sociedade, ou um software



igualmente compartilhado, ou um verbete produzido coletiva e mundialmente do Wikipédia?

Há um processo de exacerbação das contradições do capital que se apresentam visceralmente no mundo atual. Verifica-se que “na mesma medida em que o tempo de trabalho – o simples quantum de trabalho – é posto pelo capital como único elemento determinante de valor, desaparece o trabalho imediato e sua quantidade como o princípio determinante da produção – a criação de valores de uso -, e é reduzido tanto quantitativamente a uma porção insignificante, quanto qualitativamente como um momento ainda indispensável, mas subalterno frente ao trabalho científico geral, à aplicação tecnológica das ciências naturais, de um lado, bem como à força produtiva geral resultante da articulação social na produção total – que aparece como dom natural do trabalho social (embora seja um produto histórico). O capital trabalha, assim, pela sua própria dissolução como a forma dominante da produção.” (Marx, Grundrisse: 583)

Jaz eternamente no túmulo de Marx os motivos de ele não ter explorado essas ideias em sua obra de maturidade “O Capital”. Inclusive, as vezes, vemos uma teoria que de certo modo nega a teoria do valor, simplesmente porque Marx pensa dialeticamente e, neste sentido, o capital não é visto como uma relação social eterna, como nas famosas ideias de Fukuyama sobre o fim da história, mas uma relação auto-contraditória que tende a superar-se. Segundo Marx, “à medida que a grande indústria se desenvolve, a criação da riqueza efetiva passa a depender menos do tempo de trabalho e do quantum de trabalho empregado que do poder dos agentes postos em movimento durante o tempo de trabalho, poder que – sua poderosa efetividade -, por sua vez, não tem nenhuma relação com o tempo de trabalho imediato que custa sua produção, mas que depende, ao contrário, do nível geral da ciência e do progresso da tecnologia, ou da aplicação dessa ciência à produção.” (Grundrisse: 588)

Com o desenvolvimento das forças produtivas e a subordinação das ciências e tecnologias ao capital, o trabalho do ser humano vai se transformando em trabalho de “supervisor e regulador”. Nesta direção, Marx vai além e apresenta um “indivíduo social” como o verdadeiro criador de valor: “ele [o ser humano] se coloca ao lado do processo de produção, em lugar de ser o seu agente principal. Nessa transformação, o que aparece como a grande coluna de sustentação da produção e da riqueza não é nem o trabalho imediato que o próprio ser humano executa nem o tempo que ele trabalha, mas a apropriação de sua própria força produtiva geral, sua compreensão e seu domínio da



natureza por sua existência como corpo social – em suma, o desenvolvimento do indivíduo social.” (Grundrisse: 588)

E com esta reflexão, Marx conclui que “tão logo o trabalho na sua forma imediata deixa de ser a grande fonte da riqueza, o tempo de trabalho deixa, e tem de deixar, de ser a sua medida e, em consequência, o valor de troca deixa de ser [a medida] do valor de uso. O *trabalho excedente da massa* deixa de ser condição para o desenvolvimento da riqueza geral.” (Grundrisse: 588)

Quando o trabalho excedente estiver deixando de ser a fonte de riqueza social estaremos nos limites históricos da relação social dada pelo capital e sendo assim, numa fase histórica complexa geralmente e posteriormente entendida como “fase de transição”. São essas complexas questões que a quarta revolução tecnológica e a crise estrutural do capital colocam de fato como questão real da sociedade hoje. Para Marx dos Grundrisse, quando o tempo de trabalho vai deixando de ser a medida da riqueza, o tempo livre passa a substituí-lo como fonte de toda a riqueza social, o que para nós aparece como algo estranho, ou seja, com o desenvolvimento do “intelecto geral” o tempo disponível passa a ser a medida da riqueza e não o tempo de trabalho, ou seja, “com o desenvolvimento da grande indústria, a base sobre a qual ele se sustenta – a apropriação do tempo de trabalho alheio – deixa de constituir ou de criar a riqueza, com tal desenvolvimento o *trabalho imediato* enquanto tal deixa de ser a base da produção, ao ser transformado, por um lado, em uma atividade mais de supervisão e regulação; mas, por outro lado, também porque o produto deixa de ser produto do trabalho imediato isolado e porque, ao contrário, a *combinação* da atividade social aparece como o produtor.” (Grundrisse: 591)

Das ideias apreciadas até aqui, podemos sintetizar os elementos da crise da civilização do capital vislumbrada por Marx: 1) o desenvolvimento da grande indústria corrói a base da produção e da sociedade capitalista; 2) fim da teoria do valor, ou seja, o trabalho excedente como medida do valor, ou o valor de troca como medida do valor. O tempo de trabalho vai deixando de ser medida do valor e vai cedendo lugar ao cérebro social, ao intelecto geral, ao indivíduo social; 3) abolição do trabalho individual e criação do trabalho social; e 4) aumento do tempo livre como medida de riqueza. Assim, Marx conclui esta parte dos Grundrisse: “da mesma forma que o sistema da economia burguesa só se desenvolveu gradativamente para nós, também se desenvolve a sua própria negação, que é seu resultado último.” (Grundrisse: 594). Mas como podemos



observar empiricamente, todos esses elementos estão presentes no mundo real como parte da contradição da sociedade, ou seja, estamos diante de suas manifestações empíricas como por exemplo a taxa de desemprego atual no Brasil (2018) encontra-se em 13 milhões de pessoas com capacidade para trabalhar, ou seja, aproximadamente uma taxa de desemprego de 12%. Se contarmos os desistentes e os nem-nem (nem trabalham nem estudam) chegaremos à cifras absurdas próximas à 30% da PEA. Assim, chegamos a nosso próximo ponto deste trabalho: a necessidade vital das políticas sociais como elemento fundamental de manutenção da vida de milhares de pessoas que, nesta fase de transição passam a fazer parte da sociedade capitalista na condição de “população supérflua”.

As políticas sociais e de transferência de renda como necessidade social

Historicamente, podemos encontrar a gênese das políticas sociais que buscam minorar os efeitos da pobreza capitalista, tanto no que tange às experiências concretas, como no que toca a elaboração teórica, na Alemanha e na Inglaterra do final do século XIX. No processo de complexos conflitos políticos entre marxistas e lassalianos, surgiram as primeiras medidas de política social na Alemanha de Otto von Bismark, com a aprovação de leis de proteção à velhice, aos desempregados e aos enfermos (Singer, 2008) e no mesmo período nascia sob a pena de Thomas Paine (1795) a mais originária sistematização teórica que viria a influenciar os debates e as políticas sociais até hoje.

O combate à pobreza e à desigualdade social ganham relevância no cenário mundial após a II Guerra Mundial, e encontra eco nos novos mecanismos institucionais de regulação internacional criados naqueles tempos. Assim, Desde meados do século XX, o critério mais utilizado para definir pobreza é aquele apresentado pelo Banco Mundial. Nos termos dessa instituição, um indivíduo é considerado pobre quando tem que sobreviver com menos de dois dólares por dia e extremamente pobre quando está obrigado pelas circunstâncias sociais a sobreviver com menos de um dólar por dia. Atualmente estima-se que no mundo existem mais de dois bilhões e meio de indivíduos vivendo com menos de dois dólares por dia, e cerca de um bilhão e cem milhões de indivíduos sobrevivendo na extrema pobreza, ou seja, com menos de um dólar por dia. Pode-se avaliar os níveis de pobreza e extrema pobreza de um país ou de uma região observando-se os dados disponíveis sobre a “população abaixo da linha da pobreza”. Nas últimas duas décadas novas modalidades de políticas sociais de combate à pobreza foram implementadas em vários países da América Latina. Alguns elementos



são comuns entre elas. O primeiro deles é a combinação de políticas universais com programas focalizados, esses introduzidos a partir do diagnóstico de que o Estado seria incapaz de atender todas as demandas para a totalidade da população, ou seja, as políticas sociais de caráter universal passaram a perder terreno ao se combinar e muitas vezes se privilegiar políticas de tipo focalizadas de combate à pobreza extrema. A história da política social no Brasil, poderia ser subdivida em quatro momentos relevantes: O primeiro (a) seria relacionado à própria constituição ou primórdios da política social e corresponderia ao período que vai de 1930 até 1985. Logo depois viria o segundo momento, (b) reconhecido na literatura como uma primeira fase de reformas, que iria de 1985 (abertura política) até a Constituição Cidadã de 1988, neste período foi a mudança de peso foi representada pela introdução do seguro-desemprego. O outro ciclo de reformas (c) é representado pelo período que vai de 1995 até 2002 e corresponderia aos governos de Fernando Henrique Cardoso, onde foram criados diversos programas relacionados ao combate à pobreza e também uma rede de proteção com a inovação das transferências monetárias para os miseráveis. Por fim, seria possível identificar um quarto momento (d) que iria de 2002 até o presente momento (2014), que corresponde às mudanças na política social empreendida pelos governos do PT, com destaque para a criação do Programa Bolsa Família.

1). Os primórdios 1930 – 1985

As primeiras medidas do Estado brasileiro com um caráter efetivamente de política social tiveram início nos anos 1930 no Governo de Getúlio Vargas. O Estado tomava medidas para todo o território nacional que tinha por efeito organizar os direitos e deveres da classe trabalhadora.

Segundo Sônia Draibe (2003: 67), “são conhecidas as características do sistema brasileiro de proteção social, construído entre 1930 e aproximadamente os anos 1970: um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrando praticamente todos programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego.”

A constituição de 1934 tem uma característica peculiar, ela foi a “primeira constituição federal a possuir um capítulo referente à ordem política e social, foi também pioneira na definição de responsabilidades sociais do Estado, tais como assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante registrando, assim, novas iniciativas governamentais no campo das políticas sociais.” (Rizotti, 2014: 2). Já em 1937, com a



implantação do Estado Novo, houve um retrocesso em função da revogação da Constituição de 1934 e a imposição novas relações entre Estado e sociedade, desta vez permeadas por uma ditadura.

É naquele conturbado período onde foram criadas instituições de caráter privado que assumiriam relevância crescente na sociedade brasileira, principalmente no que tange as necessidades da classe trabalhadora. Trata-se da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942 e do Serviço Social da indústria (SESI) em 1946.

Ainda naquele momento, é preciso frisar a importância da nova Constituição Federal de 1946 que segundo Rizzoti (2014: 3) “registrou mudanças no capítulo da Ordem Econômica e Social, acentuando o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribuindo-lhe a responsabilidade da justiça social. Seu texto final registrava ainda a necessidade de conciliação da ordem econômica, com os princípios de justiça social.”

2). O primeiro ciclo de reformas: 1985 – 1988

Tem como aspecto relevante as mudanças na área de saúde e na assistência social. “Se nós pensarmos nas duas políticas sociais reformadas com êxito no primeiro ciclo – a saúde, com o Sistema Único de Saúde (SUS), e a assistência social, com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).” (Draibe, 2003: 71)

Outro aspecto essencial das reformas desta fase é representado pela introdução na história do Brasil do seguro-desemprego.

3). Na segunda fase de reformas: 1995 – 2002

As políticas sociais sob o governo do PSDB: Neste período, representado aqui pelos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve a apresentação de 45 programas relacionados ao problema, considerado estratégico de combate à pobreza e à desigualdade social (Draibe, 2003), com destaque para o combate à pobreza, à mortalidade infantil, à agricultura familiar etc. Aqui é relevante destacar a atuação do Programa Comunidade Solidária, que coordenava ações de combate às mazelas das populações mais vulneráveis.

No período FHC foram introduzidos mecanismos de gestão e reformas no sentido de dar condições para a execução de programas sociais bem definidos. Neste sentido foram criados o Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf) que iria coordenar



um conjunto de políticas de incentivo e financiamento à agricultura familiar, que iria em pouco tempo redefinir muitos aspectos da produção rural no Brasil, com a introdução de um enfoque mercadológico que irá sobreviver e até prosperar nos posteriores governos do PT. Também teve papel relevante o Proceca – Programa de Crédito para a Reforma Agrária e o Programa de geração de emprego e renda.

No que tange especificamente ao combate à pobreza, “implantou-se outra frente de ação, primeiro com o Programa Comunidade Solidária; em seguida, no segundo mandato, com o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social”. (Draibe, 2003: 87)

O que mais nos interessa neste trabalho é a Rede de Proteção Social, que agrupava os programas de transferência de renda às famílias vulneráveis e, por que não dizer, miseráveis. Alí se agrupavam programas de sucesso como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Benefício Mensal para Idosos, etc. A criação de todos esses programas serão de suma importância para o futuro das políticas sociais de transferência de renda no Brasil, pois serão o embrião do programa de maior sucesso na história de tais políticas no Brasil, o Programa Bolsa-Família criado na quarta etapa das políticas sociais no Brasil já no Governo de Luiz Ignácio Lula da Silva.

4). Já na política social sob os governos do Partido dos Trabalhadores

Destacamos a implantação do Programa Bolsa Família. Muito embora haja relevância em programas como o PROUNI que busca tornar acessíveis o curso superior para uma população historicamente pobre e racialmente “excluída” dos níveis superiores de educação brasileira, por meio da atribuição de bolsas de estudos pelo Governo Federal via cotas, privilegiamos neste trabalho o Programa Bolsa Família por sua dimensão e alcance para a população miserável brasileira. Há consenso de que o Programa Bolsa Família é o mais importante programa social da história brasileira.

As políticas sociais de transferência de renda e de assistência social no Brasil possui na uma história recente. Segundo Weissheimer (2006: 27) no contexto brasileiro,

é um fato que a política social jamais chegou a obter o status de Estado do Bem Estar Social nos parâmetros historicamente conhecidos na Europa do pós-guerra. Na especificidade brasileira, o papel do Estado enquanto agente promotor do bem estar social teve seu início com as medidas concretas de política social, mais especificamente no campo do trabalho e da previdência social, nos anos trinta do século XX, ou nos Governos de



Getúlio Vargas. O segundo evento marcante nesta história foi representado pela Constituição de 1988, “[...] que colocou efetivamente a assistência social no campo das políticas públicas, vinculando-a à Previdência Social e à saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente.

No Brasil, somente nos anos 1990 medidas efetivas de resposta aos problemas da pobreza foram tomadas, como por exemplo, a criação, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, de programas como o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.” (Weissheimer, 2006: 28). O passo seguinte se deu no Governo Lula da Silva com a integração de vários programas, dando ensejo por exemplo ao programa Bolsa Família¹, considerado, em vários círculos, um programa de grande êxito na medida em que contempla aproximadamente 11 milhões de famílias pobres, ou aproximadamente um quarto da população brasileira. Isto posto, o programa Bolsa Família em particular foi idealizado com dois objetivos:

[...] combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio gás) em um único programa. (Weissheimer, 2006: 25).

Considerações finais

Os dados disponíveis na CEPALSTAT demonstram uma sensível melhora na redução da pobreza e da miséria no Brasil no período recente, ou mais precisamente, até o Governo da Presidente Dilma Rousseff. Enquanto em 1990 verificamos 41,9% da população de pobres e 20% de indigentes, em 1999 estes percentuais caíram para 15% e 35,3%. Sempre de acordo com os dados da CEPAL, a redução nesses percentuais não pararam até 2014, último ano de seus dados disponíveis. Em 2005 população brasileira em condição de indigência estava em 11,5% e em condições de pobreza somavam 30,8% da população. Em 2014 vemos a melhora expressa em 4,2% de indigentes e 13,3% de pobres. Observa-se uma drástica redução no período de 20% para 4,2% de indigentes e de 42% para 13%. É uma revolução nos indicadores sociais do Brasil, país acossado secularmente pela miséria e desigualdade social. Podemos atribuir esses resultados a vários fatores em que o ambiente internacional favorável somou-se a vontade política interna dos governos brasileiros para enfrentar o problema. Neste contexto favorável foram pelo menos seis os fatores determinantes de tal



melhora: 1) o crescimento econômico (no auge o PIB em 2010 chegou a crescer 7,5%); 2) a política de aumentos reais do salário-mínimo (o salário-mínimo é muito importante pois remunera a aposentadoria de parcela significativa dos brasileiros aposentados por tempo de serviço ou por velhice); 3) queda no desemprego (de 12% em 2003 baixou para 5,2% no seu melhor ano que foi 2011); 4) aumento dos gastos públicos e programa Minha Casa Minha Vida; 5) aumento dos gastos sociais com o programa Bolsa Família (que atingiu a abrangência de 14 milhões de famílias); 6) o boom de exportações de commodities graças ao crescimento Chinês. Apesar de não ser tão bombástica como a redução da pobreza, houve também melhora na distribuição de renda. Ainda segundo os dados da CEPALSTAR (acesso em 21 set 2018) o coeficiente de Gini em 1990 estava em 0,627 e em 2014 baixou para 0,548, indicador que representa de alguma maneira a melhora social representada pela diminuição ou transferência de miseráveis para a condição de pobreza.

Com o impacto da crise estrutural do capitalismo, cujo epicentro foram os Estados Unidos em 2008, o Brasil começou a apresentar uma reversão ou piora em todos os dados. Recessão brutal com queda do PIB em 2016 na ordem de -3,6%. Desemprego foi ao nível recorde com mais de 13 milhões de desempregados. Com a crise econômica e a instabilidade política derivada da não aceitação pela oposição (PSDB principalmente) dos resultados das urnas, o Brasil “desceu rapidamente a serra” e segundo o IBGE, em 2016, 52 milhões de brasileiros encontravam-se em condições de pobreza.

O processo de constituição das políticas sociais no Brasil, desde os anos 1930 até o presente demonstra que as políticas universais, principalmente nas áreas de saúde e educação sempre foram efetivas. No novo contexto denominado “globalização neoliberal” ganhou força a defesa das políticas sociais focalizadas no bojo de um discurso de crise fiscal e de reforma do Estado. Apesar disso, as políticas focalizadas no Brasil foram definidas (durante o primeiro governo de FHC) como parte ou aspecto de políticas de caráter universalizante, o que redundou em políticas mistas e combinadas, onde convivem políticas universais como o SUS, a educação universal pública em todos os níveis, (que, muito embora convivam com um cenário de crescente privatização, sobrevivem como necessidade premente ao atendimento da maioria pobre da população, que não pode acessar os convênios médicos particulares nem tampouco o ensino privado), além de pensões e benefícios por idade, que convivem com uma gama de políticas focalizadas, com destaque ao programa Bolsa Família.



Um aspecto relevante do processo de desenvolvimento recente, chamado por alguns economistas de “novo desenvolvimento” (Bresser-Pereira: 2012) foi a forma que o Brasil consumiu suas divisas de exportação com um montante equivalente de importações, e as suas relações de quase-dependência da acumulação de capital na China na forma de exportação de produtos primários e semimanufaturados, (foco na exportação de commodities como carnes, minérios, soja, açúcar, etc.), o que repõe a velha sina de país de extração colonial que não consegue se livrar de esquemas de acumulação ampliada de caráter subordinado aos polos hegemônicos.

Nos braços do PSDB e controvertidamente do PT, o Brasil ganhou um novo papel na divisão internacional do capital, caracterizado por Paulani (2008: 131) da seguinte maneira:

“Abraçando o projeto neoliberal, vendeu-se a ideia de que o Brasil pegaria o bonde da história pela via do comércio exterior. (...) Mas o Brasil entrou no bonde da história por outra porta e transformou-se em plataforma de valorização financeira internacional, bem em linha com o espírito rentista e financista dos dias que correm.”

A crise atual, vista como a crise estrutural do capital que vem desde os anos 1970, ou enquanto sua manifestação empírica representada pelo estouro da bolha financeira de 2008, tem suas origens ontológicas na crise do capital anteriormente abordada. O que chama mais a atenção em sua manifestação atual é, em primeiro lugar a sua aparência financeiro especulativa na atual fase de globalização (Santos, 2002) e, em segundo lugar a forma como o capital se apoderou da esfera pública para administrar a coleta da mais-valia do sistema, para transferi-la para o capital que assume a forma eminentemente financeira e global. Isto significa que atualmente a crise se manifesta como deficit público ou como dívida pública gigantesca na medida em que na crise estrutural, (veja por exemplo, o caso do Brasil onde praticamente metade da arrecadação de impostos anuais são destinados ao pagamento dos juros da dívida) os capitais usam do expediente de impôr uma política econômica a todos os países, que tem como objetivo remunerar o capital na forma de juros de títulos da dívida pública, de modo que toda a sociedade passa a transferir o excedente econômico para os capitais, que garantem no mínimo a taxa de juro arbitrada pelos Bancos Centrais, e ainda tem a garantia do fundo público, ou seja, o deficit público é na verdade a remuneração dos capitais privados no afã de manter sua insaciável e ontológica acumulação pela acumulação.



O capital como contradição e crise permanente enfrenta resistência de um grande movimento global contra-hegemônico, que se manifesta nos fóruns sociais, nos novos movimentos sociais e nos levantes que pipocam pelo mundo. Segundo Barca (2012: 76), a classe trabalhadora é a mais interessada num outro tipo de desenvolvimento, uma vez que

“working-class people are the most threatened by the destruction of the environment because they work in hazardous environments, live in the most polluted neighborhoods, and have fewer possibilities to move to some uncontaminated area or buy healthy food. Therefore, they hold the greatest vested interest in developing sustainability policies. It is in the interest of the dominant social order to obscure this fact and prevent the formation of alliances between the social movements”

É preciso reconhecer que na atual crise e transição do capitalismo onde as novas forças produtivas estão criando rapidamente um sujeito coletivo social produtivo com consequências sociais dramáticas dada a permanência das regras do *status quo* capitalista, as políticas sociais transformam-se em condição *sine qua non* de sobrevivência de milhões de pessoas. Por isso é preciso não só mantê-las mas avançar no sentido de uma política de renda mínima de inserção ou de cidadania para toda a população porque não sabemos exatamente para onde ruma esta transição mas sabemos que necessariamente estaremos lá e quiça sem miséria, sem pobreza e sem as atuais relações sociais de produção.

Notas

¹ Instituído “pela Medida Provisória n. 132, em novembro de 2003, o Bolsa Família é um programa federal de transferência direta de renda destinado às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 60,00 a R\$ 120,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).” (Weissheimer, 2006: 25). Para receber o benefício, as famílias devem cumprir algumas condicionalidades, como por exemplo: “[...] as famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar. Com base nas informações do Cadastro único elaborado pelas prefeituras, o MDS seleciona as famílias a serem beneficiadas. [...] A Caixa Econômica Federal é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios.” (Weissheimer, 2006 : 26).



Referências bibliográficas:

Arrighi, G. (1994) O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP.

Barca, Stefânia. (2012) "On working-class environmentalism: a historical and transnational overview". *Interface: a journal for and about social movements*. Vol. 4 (2) 61-80. November.

Benjamim, Walter. (2015) "O capitalismo como religião". Disponível em: <https://bit.ly/3gY4lvq>

Acesso em 16-jan-2015.

Bourdieu, Pierre. (1989) O poder simbólico. Lisboa: Difel.

Bresser Pereira, L. C. (2009) "crise e recuperação da confiança". In: *Revista de Economia Política*, Vol. 29, n. 1, pp. 133-139, jan. mar. De 2009.

Debord, Gui. (1967) *La société du spectacle*. Paris: Éditions Camps Livres.

CEPAL. Panorama Social da América Latina, Nações Unidas, 2012. CEPALSTAT. Dados disponíveis em www.cepal.org. Acesso em 21 set 2018.

Chesnais, F. (1995) "A globalização e o curso do capitalismo de fim de século". *Revista Economia e Sociedade*, n. 5: 1-30. Campinas: UNICAMP. Dez. 1995

Draibe, Sônia. "A Política Social no período FHC e o sistema de proteção social". *Revista Tempo Social*, USP, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2>.

Gennari, Adilson M. & Albuquerque, Cristina M. P. *Políticas Públicas e Desigualdades Sociais no mundo contemporâneo: debates e práticas no Brasil e em Portugal*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

IPEA. "Políticas Sociais: acompanhamento e análise". Edição Especial n. 13. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em jan. 2014.

Ivo, Anete B. L. *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais*. São Paulo: Annablume, 2008.

Kempf, Hervé. (2009) *Para salvar o planeta livrem-se do capitalismo*. Lisboa. Ed. Livre, 2009.

Marx, Karl. (1980) *O Capital – crítica da economia política*. Livro Segundo: o processo de circulação do capital, vol. III, 3ª edição, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Marx, Karl e Engels, F. (1980) *Manifesto do Partido Comunista*, São Paulo: CHED.

Marx, Karl & Engels, F. (1986) *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec.

Marx, Karl. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.

Mason, Paul. *Pós-capitalismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2015.



- Mészáros, István. (1989) *Produção Destrutiva e Estado Capitalista*. SP: Ensaio.
- Mészáros, István. (2002) *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo.
- Oliveira, F. (2006a) O momento Lênin. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n.75, p.23-47, jul.
- Oliveira, F. (2006b) Neoliberalismo y sectores dominantes. In: Basualdo, E. M.; ARCEO, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, p.274.
- Oliveira, Francisco de. (1998) *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.
- Paine, Thomas. *Agrarian Justice*. Inglaterra: 1795. Disponível em: <https://bit.ly/2SXj2sW>
- Rizotti, Maria Luiza Amaral. "A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social". Disponível em: <https://bit.ly/34XImVc>
Acesso em 23/03/2014.
- Santos, Boaventura de Souza. *Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cotez, 2002.
- Singer, Paul. "cidadania para todos". In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla (org.) *História da Cidadania*. São Paulo: contexto, 2008.
- Suplicy, E. Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cotez/Perseu Abramo, 2006.
- Weissheimer, M. A. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias brasileira*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.



Uma análise Estética sobre o Neodesenvolvimentismo no Brasil: Para além de paradigmas socioeconômicos.

Moniza Rizzini Ansari¹

Resumo

A experiência neodesenvolvimentista no Brasil, breve e já em declínio, serve de base para uma análise crítica sobre o entendimento dominante da pobreza como desequilíbrio de renda. O formato de políticas públicas priorizado durante o governo PT é frequentemente considerado uma alternativa ao neoliberalismo ao promover o desenvolvimento econômico com distribuição de renda e ativismo estatal. O programa Bolsa Família é o mais conhecido exemplo deste formato social-liberal de combate à pobreza: distribuição de renda visando o fortalecimento do poder de compra dos segmentos mais pobres o que, por sua vez, favorece a economia nacional ao impulsionar o consumo agregado. Portanto, este modelo de combate a pobreza impulsiona acúmulos de riqueza. Com a atual reação conservadora de desmanche da agenda social progressista no Brasil, milhões de famílias retornaram a condições de miséria. Esta fragilidade institucional impõe uma reflexão: é o entendimento de pobreza como desigualdade de renda o melhor marco para o combate a pobreza? Este estudo propõe uma avaliação histórico-institucional da produção intelectual sobre a pobreza para identificar a construção internacional deste entendimento dominante e suas estratégias distributivas. Um pressuposto norteador considera o tratamento estatístico da pobreza como composição estética; um enquadramento que invisibiliza outras perspectivas. Além da perspectiva socioeconômica, há outras dimensões simbólicas, sensoriais e estéticas da pobreza que permanecem inquestionadas. Identifica-se que a crise política do Brasil tem sido permeada pela renovação dos discursos de ódio e medo em relação às populações empobrecidas – uma reação que reflete as formas como a pobreza vem sendo entendida globalmente.

Palavras chave

Pobreza; Distribuição de renda; Produção de conhecimento; Estatística; Estética.

Introdução e Fundamentação do Problema

Sob o quadro político atual de desmanche da agenda social progressista no Brasil, 2 milhões de pessoas retornaram a condições de miséria² de onde haviam saído durante o neodesenvolvimentismo implementado pelos governos do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2016. Esta aparente fragilidade institucional dos avanços socioeconômicos



conquistados levanta uma série de questionamentos sobre os fundamentos conceituais das políticas sociais, especialmente no que tange o conceito dominante de pobreza da atualidade. Ao examinar as transformações históricas deste conceito e as condições que modularam seu formato e sua hegemonia, questiono seus efeitos materiais. Pergunto se o entendimento de pobreza como desigualdade de renda – presente, por exemplo, na medição do Coeficiente de Gini ou na aposta em programas de transferência de renda – é mesmo o melhor marco para a formulação estratégica do combate à pobreza.

Desenvolvo, uma análise crítica sobre o entendimento hegemônico e global da pobreza como desequilíbrio de renda e sobre a respectiva aposta dominante atual na transferência de renda e microcrédito. A experiência neodesenvolvimentista no Brasil serve de base para esta crítica. Parto de análises histórico-institucional do programa Bolsa Família e destaco seu alinhamento à agenda do Banco Mundial. A crítica que desenvolvo parte da aparente contradição de que este modelo de combate a pobreza impulsiona acúmulos de riqueza. Esta contradição é inerente ao sistema internacional de ajuda externa e que move a filantropia corporativa. Como bem disse Arundhati Roy: “Há muito dinheiro na pobreza” (2014, p. 27).

Entretanto, alerta desde já para um dilema ético. A experiência neodesenvolvimentista no Brasil foi implementada em um período historicamente breve e revelou impacto expressivo nos indicadores sociais do Brasil de 2003 a 2016 – com destaque para o IDH e GINI³. Diagnósticos desenvolvidos em diferentes áreas do conhecimento são unânimes quanto a isso e não está aqui a minha crítica. Já em 2019, com o desmantelamento da agenda neodesenvolvimentista somada a recessão econômica desde 2014, indicadores sociais apontam para o impacto material negativo, isto é, o declínio das condições de vida de milhares de famílias. Isso significa quedesevolvo uma análise crítica sobre esta agenda em um contexto político em que seu desmonte se mostra devastador e – sem a devida reflexão ética corro o risco de contribuir para o fortalecimento de abordagens conservadoras para políticas sociais. O dilema ético que enfrento se resume na pergunta: considerando a guinada conservadora no Brasil desde então, qual é o sentido de levantar uma crítica ao projeto liberal-social de conciliação de classes do PT e, nominalmente, de Lula? Este conflito não é um elemento que limita este artigo mas precisamente sua motivação, conforme será argumentado a seguir.



Metodologia

A crítica que desenvolvo é a partir do campo estético, para além de paradigmas socioeconômicos. Interessa identificar como a pobreza “aparece” no mundo, como é percebida e como essa percepção molda dinâmicas sociais em contextos de pobreza. Isso implica que, a despeito dos êxitos e detrimientos, avanços e retrocessos da agenda neodesenvolvimentista, o que questiono são os elementos relativos à definição conceitual da pobreza e os impactos materiais em populações e territórios classificados de acordo com estes marcos conceituais historicamente formulados. A perspectiva estética é aqui compreendida nas dimensões simbólicas, sensoriais, perceptivas e, especialmente, cognitivas do que constitui a pobreza e ‘o pobre’. Tanto a produção material da pobreza quanto sua produção científica são resultados do mesmo processo histórico capitalista. Seguindo esta perspectiva, a quantificação de fenômenos sociais tem uma função criativa. Para aprofundar esta crítica, apliquei a seguinte metodologia:

- 1- Investigação histórico-institucional da produção intelectual sobre a pobreza para identificar a construção internacional do entendimento dominante e suas estratégias distributivas.
- 2- Experimento no acervo do Banco Mundial:
 - a) Seleção de amostra. Dos 23.774 documentos relativos à palavra ‘pobreza’ disponíveis para consulta no repositório do Banco Mundial ‘Documents and Reports’, desenvolvi uma estratégia de *data mining* selecionando documentos que atendessem ao critério de disposição metodológica sobre monitoramento da pobreza global.
 - b) Identificação da evolução do conceito de Pobreza desde 1947 e sua construção hegemônica.
- 3- Mapeamento da relação Brasil-Banco Mundial:
 - a) Identificação do histórico de empréstimos realizados e correspondentes desenhos de políticas públicas em ascensão.
 - b) Identificação da conexão entre o Bolsa Família a a agenda do Banco Mundial, em substituição do Fome Zero.
 - c) Secundariamente, consulto pesquisas sobre o Bolsa Família – em geral diagnósticos de eficiência e impacto – para balizar as análises aqui desenvolvidas.

Sobre o método de análise, é importante salientar que em todo o material documental que reúno e analiso, faço uma *busca ativa* ao que venho apontando como ‘elementos estéticos’, quer dizer, momentos em que a estatística parece produzir a realidade, a



pobreza como entidade. Na base desta análise está discussão de Simmel (1965) sobre a categoria sociológica do pobre como participante da estrutura de assistência, a despeito de considerações sobre suas condições materiais. A pobreza, assim, é um conceito preenchido por diferentes componentes em diferentes momentos históricos e é esse preenchimento que compõem a pobreza como entidade, como realidade fatural. Sob o acervo documental reunido, desenvolvo uma leitura atenta a inovações conceituais e suas conseqüentes reformulações metodológicas de identificação da pobreza na realidade material, atendendo aos marcos conceituais vigentes. Este movimento parece oposto à ideia de pesquisas sociais como diagnósticos indutivos.

Resultados e Discussão

A pobreza global como conceito

A definição de pobreza passa por transformações político-conceituais em diferentes períodos históricos. Em termos bastante sucintos: A literatura identifica uma periodização, nos marcos do capitalismo, segundo a qual a pobreza do início do século XIX se refere à privação de capacidades e relações de trabalho em um mundo (Europeu e colonial) definido pelo avanço industrial e urbano. Esta leitura incita a formulação do trabalho como virtude, ócio como degeneração moral e pobreza como responsabilidade individual. A relação trabalho-pobreza é hegemônica, instrumentalizada tanto no discurso liberal quanto no pensamento crítico marxista. Os modelos de combate à pobreza deste período estarariam ligados a propiciar a disciplina punitivista e regenerativa de indivíduos para o trabalho. Com a formação da ciências sociais como disciplina, a pobreza passa por uma versão científico-fenomenológica relacionada a fatores mais amplos, incluindo- se determinismo fisiológico, racial e geográfico. É também neste momento em que métodos de ‘social survey’ aprofundam estudos sobre causas e as metodologias de medição da pobreza. Com o cientificismo, surgem as políticas de welfare e combate à pobreza como um “problema social”.

É no século XX que o conceito de pobreza, como categoria social, se consolida e passa por grandes inovações. No final da Segunda Guerra Mundial, o sistema de Bretton Woods foi criado para o controle monetário internacional por países aliados. A missão de reconstrução econômica do “Norte Global” deu origem, em 1946, a instituições que hoje desempenham papel dominante na geopolítica da pobreza no “Sul Global”: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, hoje parte do Grupo do Banco Mundial. Alinhado ao intervencionismo do welfare state



que, desde a crise de 1929 pressupunha um papel do Estado de proteção social, a influência de John Maynard Keynes foi crucial na criação da expansão econômica global do pós-guerra figurando, inclusive, como um dos fundadores intelectuais do Banco Mundial e FMI. Como instituições parte do sistema das Nações Unidas, apresentam alinhamento ao discurso dos direitos humanos e é nestes marcos que o combate a pobreza se fundamenta conceitualmente.

Em sua versão economicista e monetizada, a pobreza é inicialmente considerada, como analisa Mônica D. Martins (2007), uma ameaça ao desenvolvimento e atribui-se a organismos multilaterais a missão civilizadora de modernizar países subdesenvolvidos. Como “ajuda” de instituições internacionais, conveniente à expansão capitalista, o combate à pobreza ganha espaço também na agenda corporativa, como relata Arundhati Roy (2014) em sua análise sobre a filantropia das fundações corporativas. Dentro dos marcos hegemônicos do próprio Banco Mundial, a noção de pobreza, suas causas e os métodos para seu combate passam por transformações relevantes – o que Martins (2007) chama de ‘inflexões’ pautadas pela política externa dos Estados Unidos. Na primeira inflexão, no anos 1970, a “ameaça” da pobreza evoca mais fortemente agendas de segurança global. Na América Latina, essa agenda é particularmente sentida nos projetos nacional- desenvolvimentistas (de infraestrutura, telecomunicações, e energia) das ditaduras militares – fortemente financiadas por estas mesmas instituições financeiras e ditas multilaterais.

Na passagem da década de 1980 e com o fim da Guerra Fria, um redirecionamento começa a aparecer com mais força. A “ajuda” a populações empobrecidas – rurais e urbanas – com ênfase na capacidade produtiva revela uma versão de pobreza combatida que se caracteriza como força produtiva a ser despolitizada, urbanizada e integrada ao mercado. Neste momento, novos temas emergem e começam a desmonetizar a pobreza, como questões de educação e saúde. É também nessa fase que a globalização – i.e. abertura de economias nacionais para o mercado internacional – ganha força. O Consenso de Washington de 1989 institui o modelo neoliberal a ser implementado em países por meio dos Programas de Ajuste Estrutural. A nova regra consolidada na década de 1990 é investir no trabalho e produtividade individual e no setor privado, contra o assistencialismo estatal burocrata e corrupto – mediante investimentos condicionados a incorporação nacional de valores de governabilidade, livre mercado e transparência nas estruturas de Estado. O pobre, na dimensão individual, precisa ser incentivado empreender e a gerar renda por si mesmo.



Nos anos 2000, a fusão do combate à pobreza a metas sociais – os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” da ONU – consagram definitivamente uma leitura sobre a pobreza que não se restringe a economia, mas a questões socioeconômicas multidimensionais, mensuráveis e monitoráveis. É neste contexto que são enfatizados os índices de crescimento “pró-pobres” como forma de incorporar diferentes indicadores sociais ao combate à pobreza e à desigualdade – sem incorrer em mudanças estruturais na economia. Uma transição atual apontada na literatura, ainda que parte do mesmo marco neoliberal, é a chamada financeirização da Política Social (Lavinias, 2017) – modelo de expansão do capital em que até mesmo os “desbancados” são incluídos financeiramente por meio, por exemplo, dos microcréditos (Storm, 2018). A “inclusão financeira”, como forma de propiciar crescimento econômico inclusivo, tem sido uma aposta do Banco Mundial desde meados da década de 1990, e segue sendo a lógica atual de financiamentos de países. Ananya Roy (2010) analisa a “revolução microfinanceira” e seu papel na formação de um “capital de pobreza” global na renovação de paradigmas de conhecimento sobre a pobreza.

A literatura especializada é vasta na crítica ao intervencionismo do Banco Mundial e demais instituições financeiras ditas multilaterais (Toussaint, 2006). Essa crítica é extremamente importante ao considerar, nas relações internacionais, a manutenção de arranjos neocoloniais e o papel tático de guerra financeira⁴ do Banco Mundial na América Latina. No entanto, o que este artigo busca destacar é o intervencionismo conceitual, e em última análise estético. Desde sua formação, o Banco Mundial assume a hegemonia do monitoramento da pobreza global e na gestão de fundos para o financiamentos internacionais de projetos de combate a pobreza e/ou subdesenvolvimento. São também as pautas do Banco Mundial que orientam desenhos de políticas públicas em todo o mundo. O investimento na produção de conhecimento e de dados técnicos é intenso, investindo-se inclusive na formação direta de intelectuais, experts, ONGS e instituições de pesquisa (Roy, 2014). Hoje, o Banco mundial possui uma vasta rede de pesquisadores de alta produtividade, que publicam relatórios e estudos de caso por todo o mundo. Apesar da hegemonia, são diversos os estudos que apontam a falta de clareza ou mesmo problemas metodológicos dos relatórios do Banco Mundial, assim como o papel que estas lacunas cumprem na legitimação do próprio Banco como autoridade mundial no conhecimento sobre a pobreza (Farias & Martins, 2007). Como resultado, Marcia



Anita Sprandel (2004, p. 138) observa que se constrói um imaginário coletivo sobre uma pobreza naturalizada, padronizada e calculável, “um dado da realidade, antigo no tempo e generalizado geograficamente”.

Analisando o acervo de relatórios de monitoramento de pobreza do Banco Mundial, as ferramentas digitais aplicadas permitem confirmar esta periodização presente na literatura especializada e, conseqüentemente, validar o próprio método de análise. Por exemplo, nesta fase inicial exploratória alguns elementos foram identificados como resultantes da investida de des-economizar a noção de pobreza relatada na literatura, tornando-a gradualmente multidimensional a partir de 1980. – com uma crescente intersecção da pobreza com questões ambientais e de gênero principalmente. Outras dimensões, entretanto, permanecem problematicamente ausentes como a questão racial. Pensando em Brasil, um país marcado por relações raciais e escravagistas na divisão histórica entre proprietários e despossuídos (Souza, 2017), esta ausência é particularmente problemática. É interessante considerar neste ponto, como aponta Sprandel (2004), que os debates da pobreza advindo de instituições internacionais substituíram aquele que antes era considerado o grande problema social brasileiro na história recente: a mestiçagem. É apenas na década de 1990 que pobreza se torna uma categoria importante no política social Brasileira, com a criação do Sistema de Seguridade Social pela Constituição de 1988 (Lavinias, 2015).

O Banco Mundial e o Brasil

As relações do Banco Mundial com o Brasil também refletem esta periodização. Durante o período de ditadura civil-militar no Brasil, marcada por forte projeto desenvolvimentista, o Banco Mundial investiu em indústria e infraestrutura. É interessante notar que a palavra ‘ditadura’ só passa a ser usada para designar o regime militar da época após iniciada a transição democrática no país. Na década de 1990, se multiplicam as investidas neoliberais, com os termos ‘privatização’ e ‘globalização’ aparecendo com bastante frequência. Em 2003, a ascensão do PT e Lula à presidência do país é marcada por forte discurso de conciliação de classes. Apesar deste marco histórico ser uma conquista popular, o Banco Mundial é apontado como forte apoiador da aposta de mudanças sociais no Brasil que o “Lulismo” (Singer, 2012) representa e esta mesma aposta foi também bancada pelo empresariado nacional.



O formato de políticas priorizadas durante o governo PT é frequentemente considerado um complemento de cunho social ao neoliberalismo por promover o desenvolvimento econômico com distribuição de renda e o ativismo estatal – caracterizando-se como um liberal-neodesenvolvimentismo (Ban, 2013). O programa Bolsa Família é o mais conhecido exemplo deste paradigma liberal-social de política social (Saad-Filho, 2015), sendo um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, baseado em critério de renda *per capita* e condicionado à frequência escolar e cuidados com a saúde. Como efeito, tem-se o fortalecimento do poder de compra dos segmentos mais pobres o que, por sua vez, favorece a economia nacional ao impulsionar o consumo agregado e a expansão de crédito (Ban, 2013).

Entretanto, o grande projeto do Lula era o Fome Zero, este fortemente criticado pelo Banco Mundial por não se adequar às experiências e saberes internacionais acumulados⁵. A tentativa de implementação se iniciou e em menos de um ano o programa Bolsa Família foi instituído, com um formato de focalizado e com condicionalidades, tendo unificado uma série de outras prestações até então em vigência, como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, e Auxílio-Gás (vide histórico em Soares et al., 2009; Rocha, 2011; Campello & Neri, 2013). O embate, particularmente sobre a focalização – em contraste com a universalização do acesso políticas sociais que sempre fora a ênfase de segmentos progressistas no Brasil – foi responsável por uma das primeiras grandes crises internas do PT, ainda em 2003. Na base desta tensão estão os chamados custos sociais e políticos da seletividade de públicos-alvo, como os riscos de erro de inclusão e de exclusão, a estigmatização da pobreza e a reação das classes médias (Yasbek, 2004; Coady et al., 2004). A investida do Banco Mundial neste processo – com sua agenda internacional de programas de “cash transfer” – é admitidamente o fator preponderante para a substituição (o Fome Zero gradualmente saiu de foco). Trata-se de uma substituição apontada por críticos como despolitizadora, filantropizadora, um abandono do projeto popular e emancipatório do PT (Yasbek, 2004).

Assim mesmo, o modelo de crescimento econômico com inclusão social adotado no Brasil foi extremamente importante para a ascensão do padrão de vida de muitas famílias e, conforme apontado anteriormente, indicadores de miséria foram drasticamente reduzidos. Sob o risco de acabar minimizando impactos profundamente significativos na história da política social Brasileira – um conflito ético que também indiquei anteriormente – destaco a seguir alguns dos elementos problemáticos da



influência determinista do Banco Mundial sobre o combate à pobreza no Brasil. O intuito é questionar o papel da pesquisa social e das metodologias de monitoramento e combate à pobreza que se transformam com a influência deste paradigma internacional.

O conceito socioeconômico de pobreza implica em reconhecer na desigualdade social um problema distributivo: o acesso a renda monetária é a meta social. Programas de transferência de renda se debruçam sobre o déficit de renda como o fator explicativo básico da persistência da pobreza (Rocha, 2011). O “cash transfer” do Banco Mundial revela um conceito de pobreza que é multidimensional unicamente quanto ao acesso a serviços e direitos. Revela-se uma clara – e liberal

– projeção das relações sociais sem conflitos. Autores como Jessé Souza (2017) desconstroem essa projeção com uma leitura sobre desigualdade de classes pelo variado acesso tanto ao capital econômico, quanto ao capital cultural. Sair da retórica socioeconômica é romper com o marco liberal-neocolonial – é falar de uma ‘desigualdade ontológica’ operante e invisibilizada pela lógica da renda (Souza, 2017). Esta desigualdade ontológica se faz sentir sensorial e esteticamente – assim como a estratificação racial. Ao focalizar nos ‘mais pobres’ como público-alvo, por exemplo, não se prevê o impacto reativo de segmentos não atendidos e a ascensão socioeconômica não é acompanhada por uma igualdade em outras dimensões. A focalização em si não é a única questão neste ponto, afinal de contas, mesmo projetos de renda básica universal estão fixados na mesma lógica socioeconômica de renda, como uma alternativa dentro dos marcos hegemônicos vigentes de expansão do capitalismo global. O ponto central, aqui, é que dentro deste marco, as alternativas invariavelmente se atém a ampliar a capacidade de consumo e fortalecem o setor privado, i.e. fortalecem o papel do Estado como investidor do setor privado.

Apesar dos ganhos materiais desta agenda – enquanto resiste institucionalmente, uma vez que não foi integrada à Política Nacional de Assistência Social – é possível apontar que desde uma perspectiva político-estética o modelo de “cash transfer” apresentou impactos variados. Impactos na ordem estética, aqui, estão incluídos impactos do Bolsa Família sobre o *perfil* da pobreza (ou melhor, do pobre). Souza & Osório (2013, p. 153) indicam, por exemplo:

os estratos de renda tornaram-se mais homogêneos tanto na escolaridade quanto em outras dimensões socioeconômicas importantes. As diferenças na composição familiar, por exemplo, perderam quase toda sua relevância. O tamanho médio das famílias mais pobres diminuiu fortemente [...]. Os estratos também ficaram mais parecidos entre si no



que diz respeito à cor da pessoa de referência e ao acesso a serviços públicos e infraestrutura e a bens de consumo duráveis, embora persistam desigualdades significativas nestes casos.

Estes avanços são sem dúvida muito importantes e transformadores na vida cotidiana de milhares de pessoas apesar de acompanhada pela mercantilização da proteção social (Lavinias, 2017). Mas é talvez neste ponto (de aproximação dos perfis entre classes) que a crise política no Brasil, anos depois dos sucessos do programa serem identificados e disseminados, se mostrou mais acirrada: no conflito de classes.

A ascensão socioeconômica (e estética) de segmentos até então excluídos de determinadas relações de consumo intensificou um processo de rejeição da estética pobre e ascensionista, ocupando papel central na virada conservadora e proto-fascista que assola o Brasil. Verdadeiros choques de mundos foram tensionados: reações à percepção de “pobres” frequentando shopping centers, aeroportos, entre outros locais atípicos segundo a lógica urbana segregacionista. Para além das elites, a rejeição da dita ‘classe média’ foi particularmente violenta neste campo estético-político. Há que se compreender que a classe média se viu, sob o neodesenvolvimentismo, com direitos financeirizados e provisões sociais privatizadas (Lavinias, 2017). O Bolsa Família ocupa uma posição central no anti- petismo e foi um forte ponto de disputa desde o início da crise política atual – presente na impopularidade de Dilma Rousseff, nas denúncias de corrupção, no golpe parlamentar de 2016, e nas eleições de 2018. A rejeição ao Bolsa-Família, por um lado, e também seu forte apelo eleitoral que impossibilita uma ameaça direta por opositores políticos, de outro, torna explícita as relações patrimonialistas racistas que marcam a ‘questão social’ no Brasil.

Reflexões Finais

A experiência do Bolsa Família no Brasil revela uma dinâmica global que vai muito além das construções locais e de um debate sobre erros e acertos de políticas sociais. Esta dinâmica global está fixada na concentração de duas tarefas nas mãos de uma instituição financeira internacional: o poder de definir o que é pobreza e os recursos materiais para enfrentar um fenômeno formatado por ela própria. Construir a pobreza enquanto um problema e definir as linhas de ação para este problema como se objetivo e concreto fosse, este é o formato hegemônico contemporâneo a que serve a pesquisa social. É também a partir deste processo científico que a pobreza se caracteriza como um conceito a priori a ser posteriormente detectado, inferido no mundo. Já os demais



elementos histórica e contextualmente constitutivos de uma vida em pobreza que, por ventura, não participem do acervo definidor da pobreza, se tornam invisíveis. Por exemplo, a invisibilidade da questão racial aos olhos do Banco Mundial, como um fator característico da pobreza, inviabiliza a compreensão de relações raciais que, por sua vez, sustenta a distribuição de riqueza. Em uma escala global, essa mesma questão racial está na base da divisão do centro e da periferia do capitalismo, do “Norte” e do “Sul Global”. Afinal de contas, raça é uma condição histórico-material do colonialismo e do capitalismo dependente de que fala Florestan Fernandes (1975). Ao fixar um método de enfrentamento da pobreza como uma lógica de financiamento a países de *low* e *middle-income*, fica conservada a linha divisória.

Escrevo esta crítica à quantificação social num contexto bastante paradoxal. No momento presente, com o avanço do conservadorismo no Brasil e desmantelamento dos vestígios neodesenvolvimentista que perduraram por aproximadamente 13 anos, o governo de Bolsonaro refuta dados estatísticos, demite especialistas, suspende incentivos à pesquisa, e ataca o próprio censo demográfico do IBGE. Neste artigo, questiono a “política da pobreza” e o papel da pesquisa sobre a pobreza a partir de uma perspectiva absolutamente contrária à deslegitimação da ciência ora em curso. É importante distinguir o questionamento sobre o papel e os efeitos do saber científico e o questionamento sobre a validade ou confiabilidade do conhecimento produzido. Ao não lidarmos com as formas como a pobreza é vista, conceitualizada e operacionalizada no capitalismo global de hoje, certas conjunturas – como a emergência proto-fascista no Brasil hoje – parecem ser exclusivamente locais e incidentais.

Notas

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Londres, Birkbeck School of law. Bolsista CAPES BEX 0736/14-7.

² “Após uma década de queda na desigualdade, milhões retornam à miséria”, *Carta Capital*, 23 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/apos-uma-decada-de-queda-na-desigualdade-milhoes-retornam-a-miseria/>

³ “O legado dos 13 anos do PT no powder em seis indicadores internacionais”, *BBC Brasil*, 13 de maio de 2016. Disponível em: <https://bbc.in/2SUTent>

⁴ Conforme revelam vazamento do Wikileaks sobre o papel de instituição como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional como sendo ‘armas não convencionais’ do aparato militar dos Estados Unidos num warfare financeiro. Vide: “*Leaked Wikileaks Doc*”



Reveals US Military Use of IMF, World Bank as “Unconventional” Weapons”, por Whitney Webb, publicado em *MintPress News*, em 07 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.mintpressnews.com/leaked-wikileaks-doc-reveals-how-us-military-uses-of-imf-world-bank-as-unconventional-weapons/254708/>

⁵ “Governo recebe novas críticas aos principais pontos do Fome Zero”, Folha de São Paulo, 31/03/2003. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47524.shtml>

Referências

Ban, C. (2013). Brazil’s liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, 20:2, 298-331.

Campello, T.; Neri, M. C. (org) (2013). Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA.

Coady, A.; Grosh, M.; Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience., Washington: The World Bank.

Farias, A. F.; Martins, M. D. (2007). O Conceito de Pobreza do Banco Mundial. *Tensões Mundiais*, v. 3, n. 5, 202-219.

Fernandes, F. (1975). *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar.

Lavinas, L. (2017). *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lavinas, L. A. (2015). financeirização da política social: o caso brasileiro. *Politika*, n. 2, p.35-51.

Martins, M. D. (2007). Guerra e Desenvolvimento: as inflexões do Banco Mundial. *Tensões Mundiais*, v. 3 n. 4, 56-95.

Rocha, S. (2011). O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*, 20(1), 113-139.

Roy, A. (2010). *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development*. New York/London: Routledge.

Roy, A. (2014). *Capitalism a Ghost Story*. London: Verso.

Saad-Filho, A. (2015). Social Policy for Neoliberalism: The Bolsa Família Programme in Brazil. *Development and Change*, V. 46, (6), 1227-1252.

Simmel, G. (1965). The Poor. *Social Problems*, V. 13 (2), 118-140.

Singer, A. (2012) *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.



Soares, S.; Ribas, R. P.; Soares, F. V. (2009). Focalização e Cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?. Texto para discussão N. 1396. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: <https://bit.ly/2H3k5ok> Acesso em 10 de Agosto de 2019.

Souza, J. (2017). A Elite do Atraso: da escravidão à Lava-Jato. Rio de Janeiro: Leya.

Souza, P. H. G.; Osório, R. G. (2013). O Perfil da Pobreza no Brasil e suas Mudanças entre 2003 e 2011. In: Campello, T.; Neri, M. C. (org) (2013). Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 139-155.

Sprandel, M. A. (2004). A pobreza no paraíso tropical: Interpretações e discursos sobre o Brasil. Brazil: Relume Dumará.

Storm, A. (2018). Financialization and Economic Development: a debate on the social efficiency of modern finance. *Development and Change* 49 (2): 302-329.

Toussaint, E. (2006). Banco Mundial el golpe de Estado permanente: La agenda oculta del Consenso de Washington. Ginebra: CETIM.

Desigualdades de renda e restrições no acesso ao trabalho nas regiões metropolitanas brasileiras¹.

Lilia Montali
Stella Silva Telles
Marcelo Tavares de Lima

Resumo



O artigo apresenta aspectos que atuam favorecendo a permanência da desigualdade de renda e privilegia a análise de informações relativas às regiões metropolitanas brasileiras no período entre 2001 e 2015, contextualizadas em relação às conjunturas econômicas, bem como às diretrizes das políticas sociais. O tema da desigualdade de renda e das restrições no acesso ao trabalho é tratado sob as óticas da família e da educação. Na perspectiva da família e considerando o conceito de divisão sexual do trabalho o artigo trata dos domicílios metropolitanos, mostrando as diferenças encontradas entre aqueles abaixo e acima da mediana do rendimento domiciliar per capita. Busca-se explicitar características que constituem restrições no acesso ao trabalho e nas possibilidades de superação da pobreza pelas famílias metropolitanas. Na perspectiva da educação o artigo discute como baixos níveis educacionais podem afetar o acesso ao trabalho de jovens e adultos. Foram privilegiados os grupos etários referentes às crianças menores de três anos e o grupo dos jovens e adultos, maiores de 18 anos, por serem os segmentos que têm maiores dificuldades no acesso, na permanência e na conclusão das etapas educacionais. Para o segmento infantil, conclui-se que ainda há um grande horizonte para a expansão da oferta de vagas, principalmente as públicas, que atendem às crianças mais pobres. O baixo nível educacional dos adultos traz restrições para a inserção no mercado de trabalho e, sobretudo para as pessoas em situação mais vulnerável como aquelas pertencentes ao grupo com renda domiciliar per capita abaixo do valor mediano.

Palavras chave

Desigualdade de renda; Mercado de trabalho; Divisão sexual do trabalho; Acesso à educação; Políticas públicas.

Introdução

Este artigo tem por objetivos apresentar aspectos que atuam favorecendo a permanência da desigualdade de renda e privilegia na análise informações relativas às regiões metropolitanas brasileiras e ao período entre 2001 e 2015. Busca contextualizar o período relacionando-o às conjunturas econômicas de expansão e de recessão, bem como às diretrizes das políticas sociais.

Ainda que na análise do contexto da desigualdade se avance para os anos recentes em que se acentua a crise econômica no país, a análise proposta se limita ao período entre 2001 a 2015 por utilizar a série comparável dos dados da Pesquisa Nacional por Amos-



tra de Domicílios (PNAD)/IBGE, de caráter anual, que se encerrou em 2015. A continuidade da análise nos anos subsequentes que seria possível através dos dados da PNAD Contínua/IBGE, com levantamentos mensais, se encontra dificultada por alterações metodológicas que afetam a comparabilidade com as variáveis utilizadas.

O tema “desigualdade de renda e as restrições no acesso ao trabalho” é tratado sob as óticas da família e da educação. Na perspectiva da família e das relações de gênero o artigo trata dos domicílios metropolitanos, mostrando as diferenças encontradas entre aqueles abaixo e acima da mediana do rendimento domiciliar per capita. Busca-se explicitar características que constituem restrições no acesso ao trabalho e nas possibilidades de superação da pobreza pelas famílias metropolitanas. Destaca-se que a divisão sexual do trabalho afeta diferenciadamente os componentes domiciliares por sexo e posição na família e que esta, ao afetar negativamente a inserção no mercado de trabalho de mulheres com responsabilidades por crianças e adolescentes, limita a obtenção de rendimentos destas e afeta as condições de subsistência das famílias. Na divisão sexual do trabalho vigente, com poucas alterações nas atribuições entre os sexos, ocorre o acúmulo das responsabilidades familiares e do trabalho remunerado para as mulheres, como mostrado por estudo recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018a).

Na perspectiva da educação, o artigo discute como baixos níveis educacionais podem afetar o acesso ao trabalho de jovens e adultos. Para esta análise, foram privilegiados os grupos etários referentes às crianças menores de 3 anos e o grupo constituído pelos jovens e adultos, maiores de 18 anos, por serem estes os segmentos que têm maiores dificuldades no acesso, na permanência e na conclusão das etapas educacionais. A escolha destes se deve ao fato de serem os grupos etários para os quais o baixo acesso à escolarização resulta em limitações para o desenvolvimento socioeconômico das famílias. No caso dos menores de 3 anos, além da importância para o desenvolvimento da criança e do direito à educação, o não acesso à educação infantil ofertada pelas creches dificulta que um adulto da família, em geral a mulher responsável, contribua para a elevação da renda familiar pela via do mercado de trabalho. No caso da falta ou da dificuldade de escolarização dos adultos, as famílias com pessoas nesta situação têm menores chances de usufruir de melhores condições socioeconômicas em função da maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.



O artigo é composto por três partes. A primeira parte contextualiza a desigualdade e a pobreza nas décadas iniciais do século XXI, evidenciando os momentos distintos relacionados à conjuntura econômica e às condições de vida da população que marcam o período. A segunda parte do artigo trata das desigualdades entre os domicílios metropolitanos considerando, no período entre 2001 e 2015, a evolução dos rendimentos domiciliares, da desigualdade, e os constrangimentos diferenciados no acesso ao mercado de trabalho impostos pela configuração familiar e pela divisão sexual do trabalho enquanto limitadores da inserção no mercado de trabalho e para a superação da pobreza pelos domicílios metropolitanos. A terceira parte do artigo trata das desigualdades educacionais e das restrições no acesso ao trabalho. Nesta seção são discutidos como baixos níveis educacionais, sobretudo a não conclusão do ensino secundário e a falta de oferta de Educação Infantil para as crianças pequenas podem afetar o acesso ao trabalho de jovens e adultos.

Contextos da desigualdade no início do século XXI

O presente ensaio traz análises referentes ao período compreendido entre 2001 e 2015, que abrange conjunturas recessivas – anos de 2001 a 2003 –, de expansão da economia – anos 2004 a 2014 e ainda 2015, o início do novo período recessivo, que se estende até o momento atual.

Entre 2004 e 2014 o país passava por um momento de expansão da economia e do emprego, de recuperação do valor do salário mínimo – que atinge extensos contingentes de trabalhadores e de benefícios previdenciários – bem como de ampliação e aperfeiçoamento das políticas sociais de desenvolvimento social e de combate à pobreza. Entretanto, desde o início de 2014, começo do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, se instaura a crise política e econômica que desemboca em seu impeachment. Este fato muda o governo, bem como a orientação da política social, que passa a atuar nos moldes neoliberais impondo ajustes nos gastos públicos e na flexibilização da legislação trabalhista, resultando em retrocessos e em perdas de direitos para os mais desfavorecidos (Dweck, Oliveira, & Rossi, 2018). Estas ações não lograram a recuperação da atividade econômica que sofria desaceleração a partir de 2015 e se expressam, nos anos subsequentes, na piora dos indicadores do mercado de trabalho e das condições de vida da população.

Informações da PNAD Contínua, IBGE, consolidadas por ano, mostram a piora das condições do mercado de trabalho a partir de 2015 (Gráfico 1). Cresce o desemprego no



período: a menor taxa de desemprego da série é observada em 2014, da ordem de 6,9% salta para 8,8% em 2015, e chega em 2017 a 12,7% dos economicamente ativos, quando representou cerca de 13 milhões de pessoas sem emprego no país, situação mantida em 2018. A qualidade do emprego também foi afetada: cai o emprego com vínculo (51,4% em 2014 e 48,2% em 2017) e aumenta a proporção de trabalhadores com vínculo precário, tais como “empregado sem carteira de trabalho” (23,2% em 2014, 25,3% em 2017) e, como “conta própria” (18,5% em 2014 e 19,5% em 2017) (IBGE, 2018b). Tais tendências de deterioração do mercado de trabalho se mantêm até o segundo trimestre de 2019 segundo a PNAD Contínua, IBGE e Neri (2019).

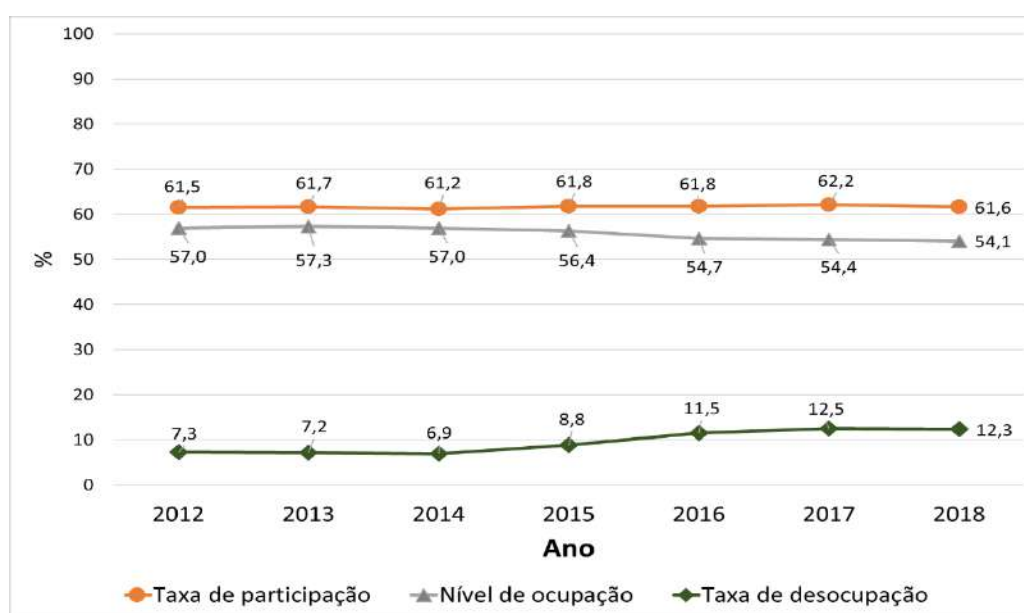


Gráfico 1. Indicadores de Mercado de trabalho Brasil, 2012 – 2018.

Fonte: IBGE (2019). Indicadores IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD. Contínua – Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil – 2012-2018.

A soma dos efeitos da deterioração do mercado de trabalho e das medidas de ajuste fiscal, adotadas a partir de 2016 pelo governo de Michel Temer, tais como redução do investimento, mudanças na legislação trabalhista, cortes e reduções orçamentárias para programas sociais e políticas de combate à pobreza se revela no aumento dos níveis de pobreza e desigualdade social. Entre 2016 e 2017 caem tanto o rendimento per capita médio, como a massa de rendimento médio mensal domiciliar per capita, segundo resultados da PNAD Contínua. Cai o rendimento médio dos ocupados e ocorre redução na porcentagem de domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família de 14,3% para 13,7%.



Análise que toma por referência a linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial (rendimentos de até US\$ 5,5 por dia, ou R\$ 406 por mês), mostra que a proporção de pessoas pobres no Brasil subiu de 25,6% da população, em 2016, para 26,5%, em 2017 IBGE (2018b).

Diversos estudos evidenciam o aumento da proporção de pobres na população brasileira a partir de 2015 (Menezes, Jannuzzi, 2018, IBGE, 2018, GTSC A2030, 2018, & Neri, 2019).

O Relator Luz², que caminha a implementers das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do qual o Brasil é signatário, indica que o caminho trilhado nos últimos três anos pelo Brasil é incoerente com a Agenda 2030. “Até 2014, o Brasil foi exitoso e atingiu antecipadamente o Objetivo do Desenvolvimento do Milênio de reduzir a fome e a pobreza³, rota interrompida com a mudança das forças políticas que governam o País” (GTSC A2030, 2018, p. 6). O mesmo relatório destaca que uma das ações do referido governo que se opõe à Agenda 2030 do ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) foi a aprovação da Emenda Constitucional 95, de dezembro de 2016, que limitou o aumento dos gastos públicos à variação da inflação por vinte anos. Na mesma direção vão outras propostas encaminhadas ao Congresso Nacional, parte delas aprovadas, como a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) e a Lei da Terceirização, que reduzem os direitos dos trabalhadores e fragilizam a garantia de emprego e níveis de remuneração ao limitar a capacidade de negociação dos sindicatos.

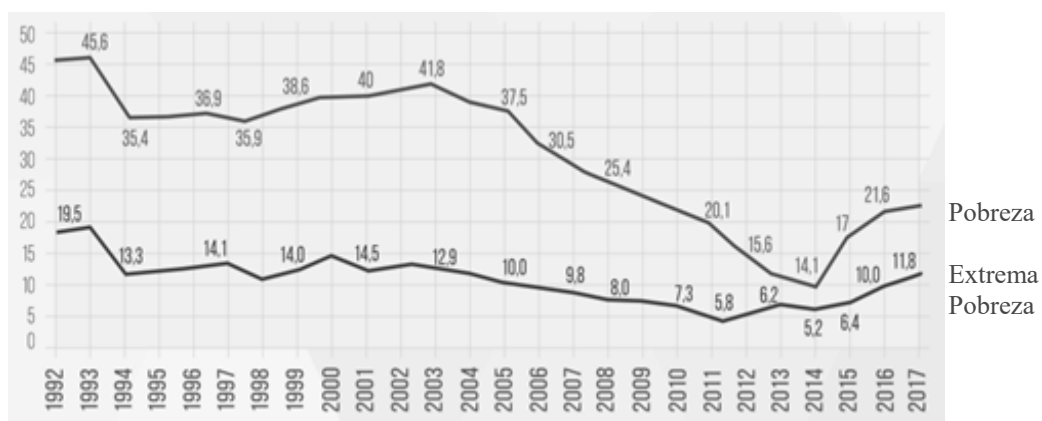


Gráfico 2. Pobreza e Extrema Pobreza (milhões de pessoas) Brasil (1992/2017).

Fonte: Apud GTSC A2030. Relatório Luz da Agenda 2030: Desenvolvimento Sustentável Síntese II, 2018, p8.



O referido relatório e também Menezes e Jannuzzi (2018), com base no encadeamento dos resultados da PNAD IBGE mensal e contínua, mostram que o menor número de pobres no país desde 1992 foi atingido em 2014, cerca de 14,1 milhões de pessoas, chegando a 22 milhões em 2017 (Gráfico 2). Esse comportamento do crescimento da pobreza a partir de 2015 é reiterado pelo estudo de Neri, 2019 sobre a escalada da desigualdade. A extrema pobreza volta a crescer como decorrência da retração da atividade econômica e de reduções dos programas sociais voltados a esse segmento e atinge 11,8 milhões de pessoas em 2017⁴. Nesse último ano a pobreza extrema volta aos níveis preexistentes em 2004, início da estruturação dos programas de combate à pobreza do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ao passo que se dá a deterioração do mercado de trabalho sob a crise e as alterações nas leis trabalhistas, a política de austeridade reduz a cobertura das políticas sociais, aumentando os contingentes em situação de pobreza e explicitando seus reflexos negativos na saúde da população e na mortalidade infantil (Menezes, Jannuzzi, 2018, Dweck, Oliveira, & Rossi, 2018).

Triste cenário que não se altera nos anos de 2018 e de 2019, com indicações de aumento da pobreza e da desigualdade, tendo por referência os dados da PNAD Contínua, IBGE até os dois primeiros trimestres de 2019 e o estudo recente de Neri (2019).

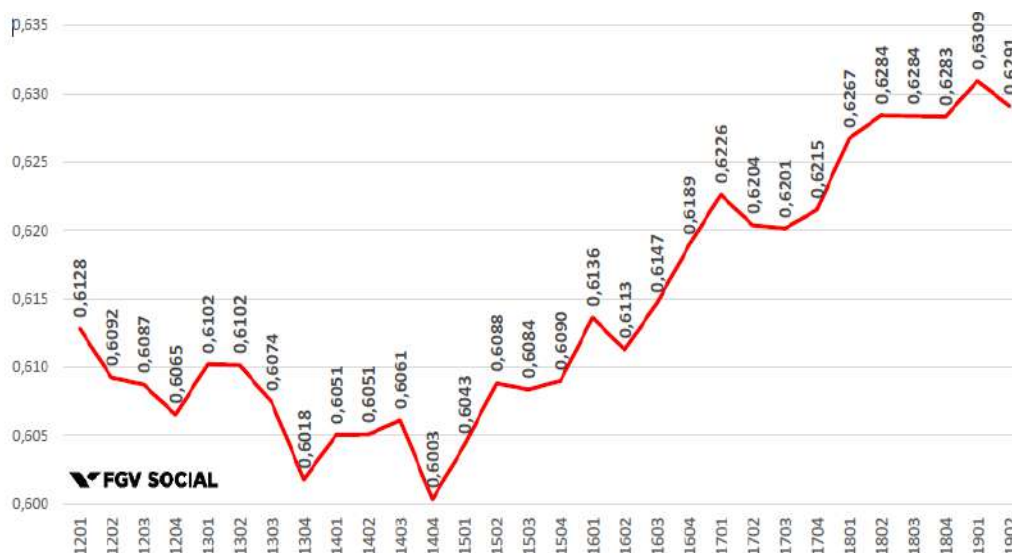


Gráfico 3. Evolução do Índice de Gini Brasil, 2012 – 2019(1).
 Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral IBGE.
 Apud Neri (2019),
 (1) Renda habitual domiciliar per capita do trabalho (todos indivíduos).

Segundo Neri, a desigualdade de renda domiciliar per capita do trabalho aumentou nos últimos 17 trimestres consecutivos, incluindo os dois primeiros de 2019, na comparação



com o trimestre anterior, evidenciando o maior período de concentração da renda desde o início da série histórica do IBGE. A pesquisa “A Escalada da desigualdade”, demonstra que desde o final de 2014 até o segundo trimestre de 2019, caiu em 17% a renda domiciliar per capita do trabalho dos 50% mais pobres, caiu em 3% a renda do trabalho dos 10% mais ricos, enquanto cresceu em 10% a renda dos 1% mais ricos e foi de 3% a queda para a média da população. Destaca o desemprego como fator importante na queda da renda e no aumento da desigualdade. Outro fator de diferenciação no mercado de trabalho que afeta a desigualdade é a educação (Neri, 2019). A evolução do índice de Gini no período mostra no quarto trimestre de 2014 a menor desigualdade da renda domiciliar per capita do trabalho (0,6003) e a mais elevada no primeiro trimestre de 2019 (0,6291), evidenciando a escalada da desigualdade (Gráfico 3).

Desigualdades entre os domicílios metropolitanos

Evolução dos rendimentos domiciliares e dos indicadores de desigualdade

A análise da desigualdade tendo por referência os domicílios metropolitanos se limita ao período 2001 a 2015, porque se baseia na série comparável dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de caráter anual, que se encerrou em 2015, como mencionado em item anterior. Esta análise leva em conta as mudanças na conjuntura econômica e na orientação das políticas sociais. O período compreendido entre 2001 e 2015 tomado como referência, abrange conjunturas recessivas (2001 a 2003) e de expansão da economia (2004 a 2014), bem como o ano de 2015, que se configura como o início do novo período recessivo que perdura até o presente.

As regiões metropolitanas apresentam em todo o período o rendimento domiciliar per capita (todos os rendimentos) superior ao da média dos domicílios brasileiros e indicações de maior desigualdade de renda (Gráficos 4 e 5).

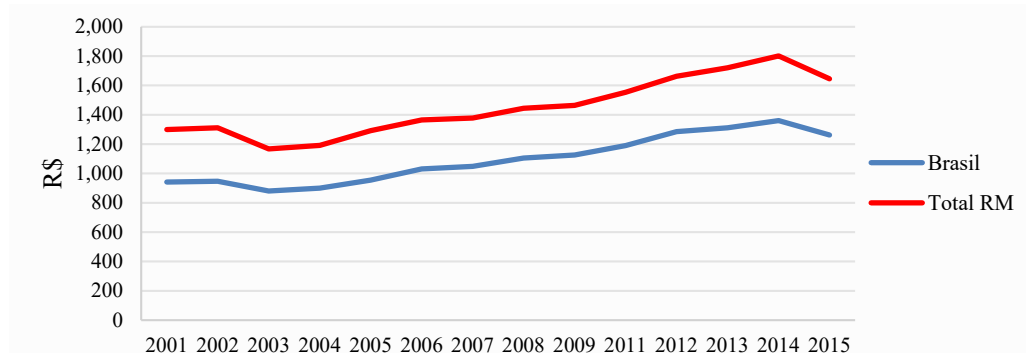


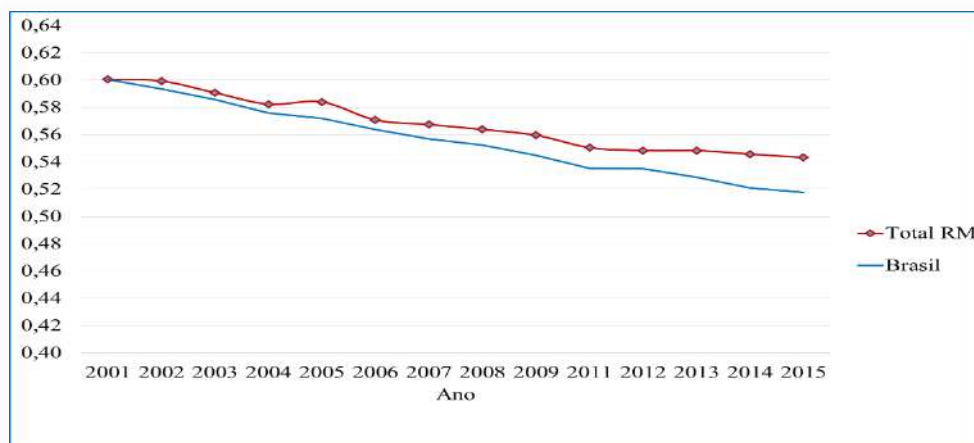
Gráfico 4. Rendimento domiciliar mensal per capita médio (R\$). Brasil e Regiões metropolitanas, 2001 a 2015

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP



(1) Valores atualizados para 2015 (INPC). O rendimento domiciliar inclui todos os rendimentos. Exclui os rendimentos de pensionistas e empregados domésticos residentes.

Entre 2014 e 2015, sob forte retração da economia, observa-se a redução do rendimento domiciliar per capita de forma mais acentuada nas regiões metropolitanas. Estas apresentam queda de 8,7% entre 2014 e 2015, enquanto na média dos domicílios no Brasil



a queda foi de 7%, evidenciando mais uma vez a maior suscetibilidade de sua economia às oscilações da conjuntura⁵. O rendimento domiciliar per capita médio nas regiões metropolitanas era de R\$ 1.800,00, em 2014 e de R\$ 1.645,00 em 2015. No Brasil a média do rendimento domiciliar per capita era de R\$ 1.360,00 em 2014 e de R\$ 1.262,00 em 2015. As regiões metropolitanas brasileiras evidenciam, por outro lado, tanto níveis mais elevados de desigualdade, como queda menos acentuada da tendência de redução da desigualdade de renda entre 2001 e 2015 tendo por referência a renda domiciliar per capita, comparativamente ao conjunto de domicílios do país. Entre 2001 e 2015 a redução no Índice de Gini para o país foi de 13,8%, tendo variado entre 0,600 e 0,517. Para o conjunto das regiões metropolitanas a redução foi de 9,5% e o Índice de Gini variou entre 0,600 e 0,543 nesse período. Além disso, a queda da desigualdade no país apresenta-se mais constante, com pequena estabilização entre os anos de 2011 e 2012, e continuidade na redução até 2015 (Gráfico 5). Nas regiões metropolitanas, por sua vez, observa-se queda da desigualdade até 2012 e relativa estabilidade com pequena redução a partir desse ano. Tais informações explicitam a persistência da desigualdade nas regiões metropolitanas, apontadas por Sonia Rocha como áreas de maior concentração de pobres. Estas, por outro lado, são as regiões mais dinâmicas do país, responsáveis por elevada parcela do PIB nacional.

Gráfico 5. Índice de Gini para o rendimento domiciliar per capita Brasil e Regiões Metropolitanas Brasileiras, 2001 – 2015

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP.



Considerando a elevada desigualdade de renda nas regiões metropolitanas, este ensaio busca conhecer aspectos que favorecem sua permanência. Para tanto, neste item, aborda as características dos domicílios metropolitanos detalhando os segmentos de domicílios abaixo e acima da mediana do rendimento domiciliar per capita.

Foi possível constatar que a mediana do rendimento domiciliar metropolitano equivale a pouco mais de um salário mínimo nominal correspondente aos anos analisados (Montali, Telles, & Lima, 2019). A manutenção dessa relação do rendimento domiciliar per capita mediano com o salário mínimo, por um lado indica a elevação da renda dos domicílios no período, considerando que o salário mínimo real cresceu 76,5% entre 2003 e 2015 DIEESE (2015). Por outro lado, indica que se mantém a elevada desigualdade de renda na população metropolitana, considerando-se que metade desta dispõe de, no máximo, pouco mais que o salário mínimo como rendimento domiciliar per capita.

Configuração familiar e constrangimentos diferenciados nos segmentos acima e abaixo da mediana da renda domiciliar

O conceito de divisão sexual do trabalho é central nesta análise da desigualdade relacionada ao mercado de trabalho, por ser considerada como transversal à família e ao mercado e por definir o lugar de homens e de mulheres nas esferas da reprodução e da produção (Hirata, 2002, & Kergoat, 2000). Discussão mais detalhada do conceito pode ser encontrada em Montali, Telles e Lima (2019).

Essa referência teórica possibilita explicar as diferenças de gênero no mercado de trabalho e na remuneração obtida. Possibilitou, por outro lado evidenciar nesta investigação, um dos desafios que afetam a superação da pobreza, por limitar a inserção em empregos de qualidade especialmente para mulheres responsáveis por crianças e adolescentes (Montali, 2015). Constatou-se ainda que a permanência da desigualdade para os arranjos identificados como “mais vulneráveis ao empobrecimento”⁶– que apresentam importante presença de crianças e/ou de adolescentes -, está profundamente relacionada à desigualdade de gênero e ao acesso desigual a serviços de cuidado, que atuam no sentido de minimizar os efeitos negativos da divisão sexual do trabalho vigente sobre as possibilidades de inserção de qualidade para as mulheres. Alguns resultados desta investigação indicam que as limitações impostas pela divisão sexual do trabalho afetam de forma mais contundente as mulheres de domicílios com rendimentos abaixo da mediana e as menos escolarizadas.



Constatou-se que a composição domiciliar tem relação com os arranjos de inserção possíveis para garantir a sobrevivência da família e que se diferenciam quando considerados os segmentos de domicílios abaixo e acima da mediana do rendimento domiciliar per capita.

Sob a concepção teórica da divisão sexual do trabalho entende-se que a disponibilidade dos componentes da família para o mercado de trabalho é diferenciada porque, ao expressar a posição na família⁷, expressa relações de hierarquia, relações sociais de sexo e atribuições que tecem as relações familiares e que definem as possibilidades de inserção em atividades remuneradas. Diferenciam-se entre os componentes familiares a disponibilidade para o mercado de trabalho, os vínculos com o mercado de trabalho através de ocupações precárias e não precárias e mesmo a absorção destes por setores de atividade. Dessa forma, a composição domiciliar tem implicações na articulação família-trabalho e nas possibilidades de composição da renda domiciliar nas diferentes etapas do ciclo de vida da família. Entretanto, a disponibilidade dos componentes familiares, por outro lado, é afetada pelo padrão de absorção da força de trabalho vigente no mercado e pelas possibilidades de inserção que este oferece. Dentre os domicílios abaixo do valor mediano do rendimento domiciliar per capita se evidencia a maior concentração daqueles identificados como “mais vulneráveis ao empobrecimento” (casais jovens, até 34 anos, com filhos, casais de 35 a 49 anos com filhos e chefe feminina monoparental), que perfazem 72% destes arranjos domiciliares, em 2001 e 59,8% em 2015. Estes arranjos domiciliares predominantes, ainda que apresentem tendência de redução, correspondem àqueles com maior proporção de crianças e adolescentes entre os componentes do domicílio (Tabela 1). Mesmo os domicílios com arranjos familiares caracterizados por menores proporções de crianças e adolescentes apresentam nesse segmento de domicílios, comparativamente, o dobro ou mais da proporção encontrada nos arranjos equivalentes no segmento de domicílios acima da mediana do rendimento domiciliar per (Tabela 1). Ainda que as características da composição dos arranjos domiciliares abaixo da mediana metropolitana se modifiquem no período de 15 anos sob análise, permanecem em maiores proporções os arranjos domiciliares com composição desfavorável para inserção no mercado de trabalho e com elevada proporção de crianças entre seus componentes. Este fato, que limita o acesso de mulheres responsáveis pelo domicílio (cônjuges e chefes femininas), frente às limitações no apoio ao cuidado, restringe a contribuição destas para a composição do rendimento domiciliar, muitas vezes limitando a possibilidade de superação da pobreza.



Tipo de arranjo domiciliar	50% abaixo da mediana				50% acima da mediana			
	2001	2006	2011	2015	2001	2006	2011	2015
Casais	40,9	37,6	35,1	31,9	23,9	19,9	18,2	17,2
Casal sem filhos	-	-	-	-	-	-	-	-
Casal com filhos e parentes	43,0	40,1	38,5	35,7	28,2	24,5	23,7	22,8
Casal até 34 anos com filhos e parentes	49,4	48,1	47,0	46,0	40,8	39,5	38,9	38,5
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	42,9	39,7	38,4	36,4	31,3	29,1	28,5	29,3
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	22,6	19,3	18,3	16,2	9,2	7,6	7,1	7,4
Responsável feminina sem cônjuge	39,2	37,6	34,7	32,1	16,2	13,2	10,3	9,6
Responsável feminina sem cônjuge - e filhos e/ou parentes	41,0	39,3	37,3	34,7	18,7	15,6	12,7	12,2
Responsável feminina unipessoal	-	-	-	-	-	-	-	-
Responsável masculino sem cônjuge	25,0	21,2	22,0	18,0	7,7	6,1	5,5	4,5
Responsável masculino sem cônjuge – e filhos e/ou parentes	31,3	27,6	29,7	24,8	11,9	10,1	9,5	8,6
Responsável masculino unipessoal	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	40,0	37,0	34,4	31,3	21,3	17,5	15,6	14,5

Tabela 1. Proporção de crianças e adolescentes segundo tipo de arranjo domiciliar % Regiões Metropolitanas, 2001 a 2015.

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP.

(1) Proporção de indivíduos com idades entre 0 e 17 anos em relação aos componentes do domicílio, excluídos aqueles em condição de responsável ou cônjuge.

O perfil dos arranjos domiciliares encontrados no segmento de domicílios com rendimento per capita acima do valor mediano metropolitano apresentam características bastante distintas. Por um lado, é comparativamente menor e decrescente a presença dos arranjos identificados como “mais vulneráveis ao empobrecimento”. Por outro lado, é muito menor a proporção de crianças e de adolescentes entre seus componentes, cerca de 21% em 2001 e de 15% em 2015 (Tabela1). Em 2001 os arranjos “mais vulneráveis ao empobrecimento” perfaziam 50% dos domicílios desse segmento e 37,2% em 2015. Apresentam proporções comparativamente maiores e crescentes neste segmento, os arranjos que se caracterizam por apresentarem renda per capita mais elevada e menor presença de crianças: os casais sem filhos, os casais nucleados por pessoas maiores de 50 anos com a presença de filhos e/ou parentes e os domicílios unipessoais, sendo, em 2015, 9% femininos e 7,4% masculinos. Análise mais detalhada dessa evolução pode ser encontrada em Montali, Telles e Lima, 2019. O gráfico abaixo explicita como se distribuem os arranjos domiciliares segundo tipologia e suas proporções em relação à mediana do rendimento domiciliar per capita entre as famílias metropolitanas (Gráfico 6).

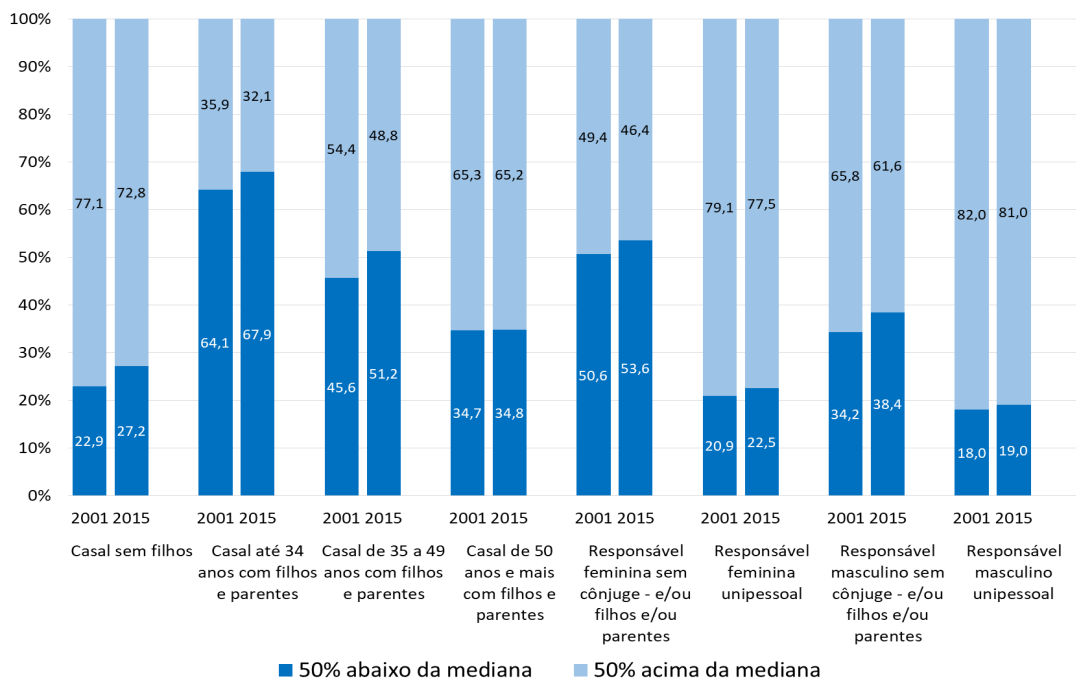


Gráfico 6. Distribuição dos domicílios segundo arranjo domiciliar e mediana do rendimento domiciliar per capita (%) Regiões metropolitanas brasileiras, 2001 e 2015.

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP.

Mercado de trabalho e os desafios da equidade⁸

Entre 2001 e 2015, as mudanças na conjuntura econômica afetaram o mercado de trabalho e o comportamento das taxas específicas por posição na família, que expressam as possibilidades diferenciadas de absorção dos distintos componentes familiares pelo mercado de trabalho. A inserção no mercado de trabalho foi também afetada nesse período pelas políticas que favoreceram o crescimento do emprego e do emprego formal, bem como por políticas de desenvolvimento sociais implementadas entre 2003 e 2014, que favoreceram a elevação da renda e o acesso à educação. O comportamento das taxas indicativas da situação ocupacional observado para os componentes domiciliares é distinto quando consideradas a posição no domicílio e o sexo, porque expressa os papéis familiares, suas atribuições e constrangimentos ao trabalho regidos pela divisão sexual do trabalho e relações de gênero. Uma das evidências disso são as taxas de participação e de ocupação das mulheres cônjuges e das responsáveis femininas que apresentam como característica patamares inferiores quando comparadas às filhas adultas, filhos adultos e responsáveis masculinos, ainda que se se mantenham crescentes. Essa característica é observada no período 2001 a 2015. Esse padrão de inserção dos componentes familiares que revela os constrangimentos decorrentes de papéis familiares e das relações de gênero se repete na análise dos segmentos abaixo e acima da mediana do rendimento domiciliar per



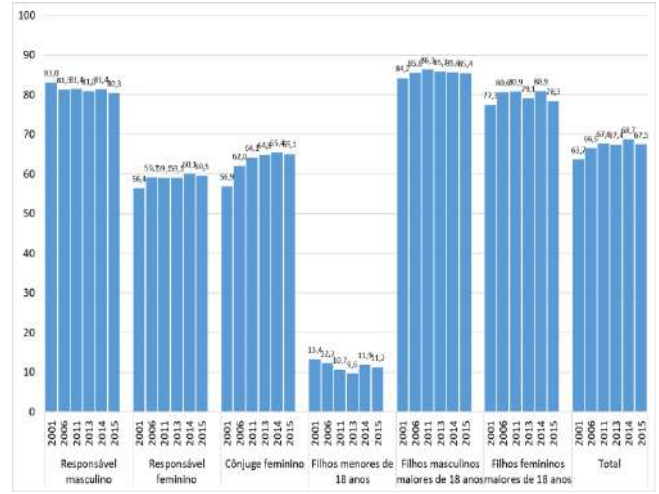
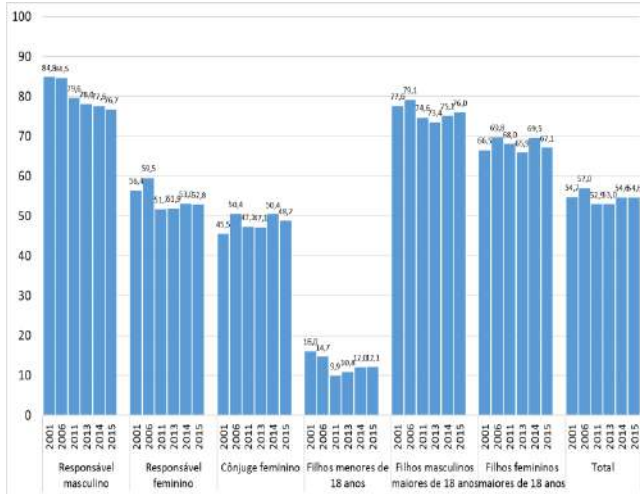
capita (Gráfico 7). A principal diferenciação na condição de inserção dos componentes dos domicílios desses dois segmentos são as taxas mais desfavoráveis para os componentes de domicílios com rendimento per capita abaixo da mediana metropolitana. Estes últimos apresentam taxas comparativamente mais baixas de participação, de ocupação e taxas de desemprego mais elevadas (Gráfico 7).

É bastante distinta também, quando comparada entre os segmentos abaixo e acima da mediana da renda domiciliar metropolitana, a condição ocupacional da PIA (população em idade ativa) dos componentes familiares, como se verá no Gráfico 9, porque estes experimentam níveis educacionais distintos e distintas oportunidades de trabalho, evidenciando maior precariedade no vínculo de trabalho para os componentes dos domicílios com rendimentos abaixo da mediana. Comparando-se inicialmente entre ambos os segmentos de renda o comportamento das taxas indicativas da condição de inserção no mercado para os componentes adultos responsáveis pelo domicílio: responsável masculino, cônjuge e responsável feminino, é possível identificar algumas coincidências de tendências, embora com valores distintos e sempre desfavoráveis ao segmento abaixo da mediana (Gráfico 7). As semelhanças observadas nas taxas indicativas da inserção no mercado de trabalho para os homens na posição de responsável, em ambos os segmentos de rendimento domiciliar residem no comportamento decrescente das taxas de participação, elevadas taxas de ocupação e taxas de desemprego comparativamente mais baixas que os demais componentes familiares. A principal diferença entre os responsáveis masculinos desses segmentos reside nas taxas de ocupação mais elevadas, bem como nas muito baixas taxas de desemprego do responsável masculino no segmento acima da mediana no período (Gráfico 7). No caso dos responsáveis masculinos no segmento de renda abaixo da mediana, a maior taxa de ocupação foi registrada correspondendo ao período de recuperação da economia, 2006, com queda acentuada a partir de então, mesmo no período de estabilidade entre 2011 e 2013 e o valor mais baixo no ano de 2015, primeiro ano da recessão. A taxa de desemprego é cerca de 6% entre 2011 e 2013 (período de estabilidade), e de 10,4% em 2015 - início da recessão.

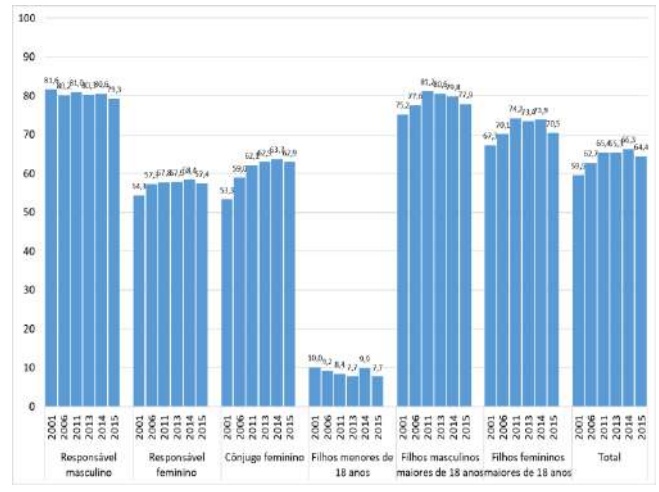
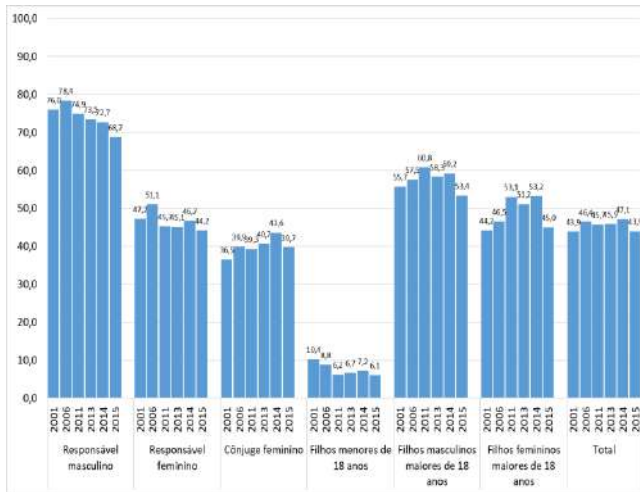
.50% abaixo da mediana

50% acima da mediana

Participação (%)



Ocupação (%)



Desemprego (%)

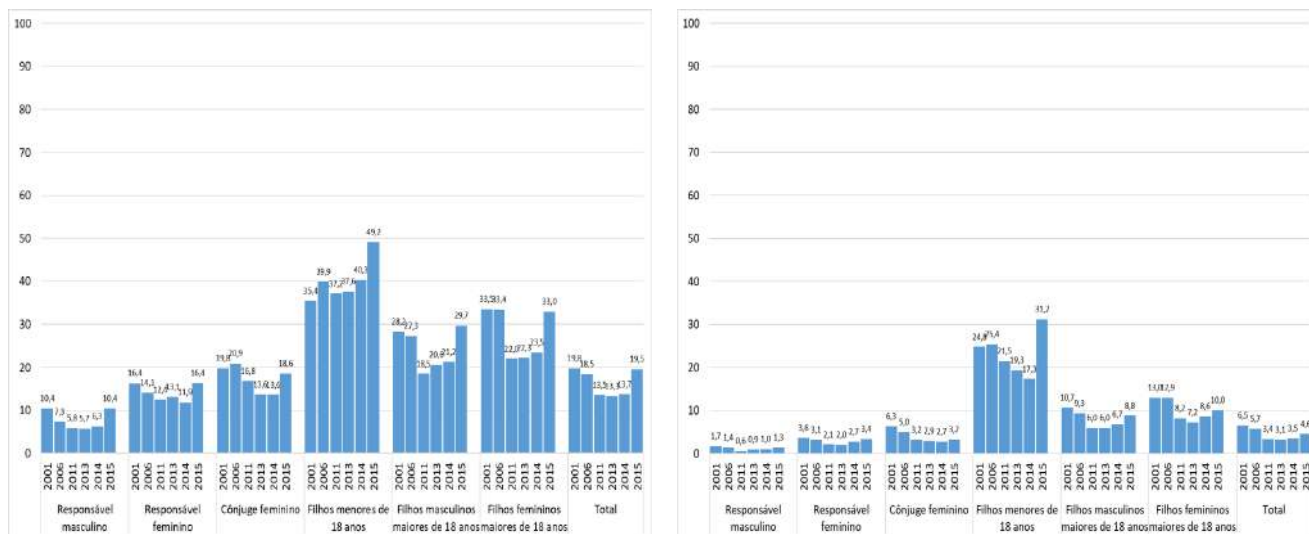


Gráfico 7. Taxas de participação, ocupação, desemprego e inatividade por posição na família – Regiões Metropolitanas Brasileiras (2001–2015)

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP.

A comparação entre cônjuges dos dois segmentos de renda evidencia contrastes maiores. Iniciando pela taxa de participação, observa-se que esta é muito mais elevada no segmento acima da mediana, com tendência ascendente no período (Gráfico 7)..

O comportamento observado na taxa de participação das cônjuges dos domicílios com rendimentos abaixo da mediana além de ser mais baixa e apresentar tendência ascendente, apresenta oscilações no período e pequena queda no ano recessivo de 2015. As chefes femininas desse segmento de domicílios apresentam comportamento das taxas de participação e de ocupação próximas às das cônjuges, embora a taxa de ocupação apresente valores superiores e com tendência declinante no período: (Gráfico 7).

Esta constatação remete à análise de Leone sobre a evolução da taxa de participação feminina no período 2004-2013, de expansão da economia, na qual evidencia que há redução na taxa de participação das mulheres apenas nos domicílios com renda per capita inferior ao salário mínimo e constata que nos domicílios com rendimento acima do salário mínimo a taxa de participação feminina aumentou (Leone, 2018). Afirma ser importante levar-se em consideração o nível socioeconômico das famílias no estudo da evolução da participação na atividade econômica das mulheres, pois essa diferenciação também evidencia experiências distintas no acesso ao trabalho relacionadas ao grau de escolaridade e às dificuldades de conciliar o trabalho remunerado e as responsabilidades familiares.



Compartilhando dessa concepção, a presente análise da taxa de ocupação dos componentes femininos responsáveis pela família, cônjuge e responsável feminina (chefe feminina), constata comportamento bastante distinto entre os dois segmentos de rendimento domiciliar, revelador das experiências distintas de qualificação e de apoio no cuidado que restringem as possibilidades de acesso ao trabalho das mulheres mais pobres. No segmento acima da mediana a taxa de ocupação da mulher-cônjuge mostra tendência de crescimento até 2014 com pequena redução em 2015, início do período recessivo; a taxa de ocupação da chefe feminina, por sua vez, apresenta comportamento de certa estabilidade, com valores um pouco menores, oscilando em 2015 (Gráfico 7). Enquanto no segmento de domicílios abaixo da mediana, a taxa de ocupação da cônjuge é bastante mais baixa, apresenta elevação no período de recuperação da economia até 2014, com leve queda em 2015, sob a crise. A responsável feminina apresentava taxas mais elevadas que esta em todo o período, com tendência de queda oscilando no período de estabilidade, com pequena queda em 2015 (Gráfico 7).

A taxa de desemprego é muito mais baixa para cônjuges e responsáveis femininos no segmento de domicílios acima da mediana, com declínio entre 2001 e 2014. Vale notar que são ainda mais baixas as taxas de desemprego das responsáveis femininas (chefes femininas), reduzindo-se entre 2011 e 2014, com pequena elevação em 2015.

Em contraste, são bastante elevadas as taxas de desemprego das cônjuges e chefes femininas nos domicílios abaixo da mediana. A cônjuge apresenta taxa de desemprego mais elevada no ano de 2006, etapa de recuperação da economia, mostrando sua mobilização para o mercado frente às novas possibilidades de inserção; o sucesso se evidencia na redução da taxa de desemprego destas no período de estabilidade ao passo que se elevou sua taxa de ocupação; no ano de 2015 experimenta novamente a elevação do desemprego. As chefes femininas, por sua vez, apresentam comparativamente, taxas mais baixas de desemprego, declinando até São também contrastantes as possibilidades de inserção no mercado dos filhos maiores de 18 anos dos dois segmentos de domicílios sob análise, reveladas pelas taxas de participação, ocupação e desemprego (Gráfico 7). A comparação das taxas indicativas da inserção evidencia que embora as taxas de participação sejam comparativamente mais baixas para os filhos adultos do segmento de domicílios abaixo da mediana, são também mais baixas suas taxas de ocupação e, portanto, mais elevadas as taxas de desemprego, que chegam, em 2015, a cerca de 30% para os filhos adultos masculinos e 32% para



os femininos. No segmento acima da mediana, em contraste, a taxa de desemprego é de 9% para os filhos masculinos maiores e de 10% para as filhas maiores de 18 anos, no mesmo ano. Este dado revela que o alardeado elevado desemprego dos jovens retrata especialmente o desemprego dos jovens mais pobres e, possivelmente, menos escolarizados como se verá adiante.

2014 e elevando-se novamente seu desemprego em 2015 (Gráfico 7). Nas áreas metropolitanas já se notam, entre os anos 2014 e 2015, os efeitos da crise econômica sobre o mercado de trabalho na redução das taxas de ocupação e na elevação do desemprego, comportamento que se mostra com maior intensidade entre os domicílios com rendimento per capita abaixo da mediana metropolitana (Gráfico 7).

O nível de escolaridade tem um papel importante como facilitador do acesso ao trabalho para os componentes familiares e a comparação da escolaridade das pessoas de 15 anos ou mais evidencia desigualdades educacionais entre os domicílios abaixo e acima da mediana do rendimento per capita. Observa-se que, no segmento abaixo da mediana de rendimento per capita, predomina o nível de escolaridade mais baixo (Gráfico 8).

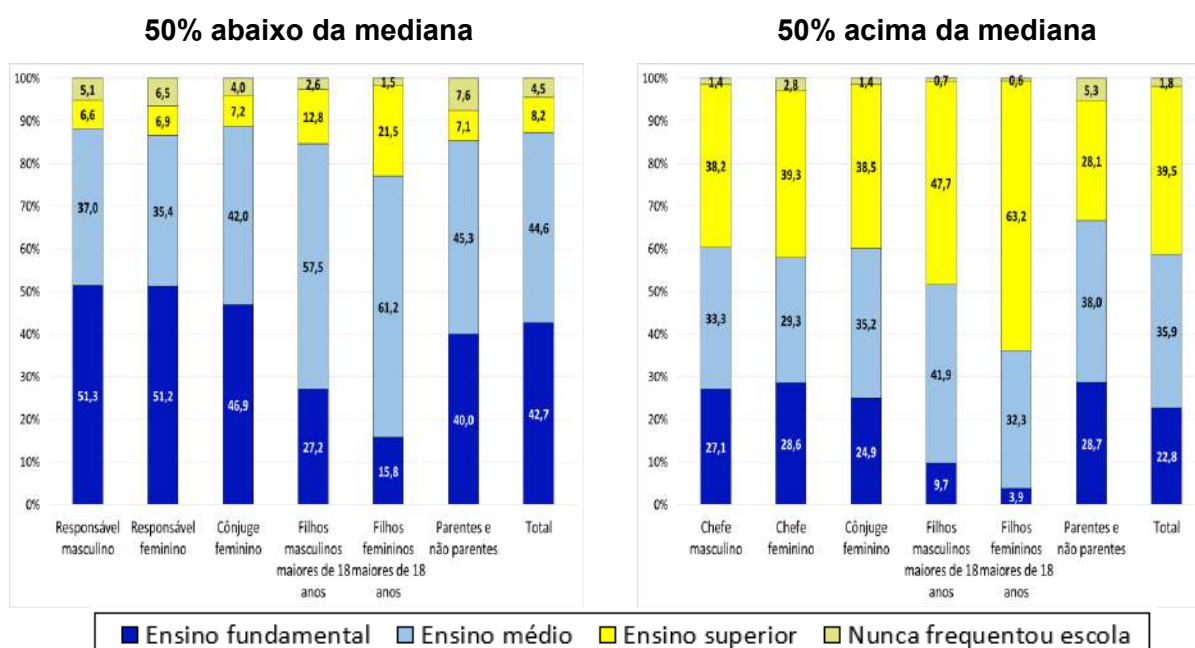


Gráfico 8. Distribuição das pessoas de 15 anos ou mais segundo nível de escolaridade e posição na família

Regiões Metropolitanas Brasileiras, 2015.

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP



Se a desigualdade no acesso à educação pode ser um dos fatores explicativos de restrições para o acesso ao trabalho, esta não explica a desigualdade na inserção no mercado observada em ambos os segmentos de renda em relação aos adultos masculinos e femininos responsáveis pela família, revelada pelas taxas de participação, ocupação e desemprego.

Constata-se que, internamente aos segmentos estudados existe similaridade no nível educacional dos responsáveis masculinos e dos componentes femininos responsáveis pela família – chefes femininos e cônjuges femininos - (Gráfico 8), não oferecendo, assim, explicação para a diferenciação entre estes componentes nas restrições à inserção explicitadas nas taxas de ocupação e desemprego e na distinta qualidade da inserção ocupacional (Gráfico 9). Atribui-se aqui a desigualdade da inserção entre estes à divisão sexual do trabalho e aos constrangimentos diferenciados das atribuições familiares relacionadas ao gênero, que recaem sobre as mulheres, bem como à discriminação do mercado em relação à mulher com responsabilidade familiar. A análise da PIA dos componentes familiares diferenciados por posição na família e sexo, que explicita a situação ocupacional e a condição de precariedade na ocupação, também indica especificidades que são explicadas pelas desigualdades associadas ao gênero e às atribuições familiares. São identificadas para as mulheres-cônjuge e para as mulheres-chefes de família, as maiores proporções absorvidas em trabalhos precários, perfazendo quase a metade das ocupadas, bem como as taxas de inatividade mais elevadas comparativamente ao responsável masculino e filhos e filhas maiores de 18 anos, considerando-se os domicílios metropolitanos, constatados em análise anterior (Montali, 2015). Constatou-se ainda que tais especificidades são mantidas no período de recuperação da economia, entre 2004 e 2014. Nesse período, gradualmente, eleva-se o emprego não precário e se observa a redução do desemprego, para a população em idade ativa, afetando positivamente a inserção dos componentes familiares. No entanto, se, por um lado, eleva-se a inserção em empregos não precários, por outro lado, observa-se a manutenção de elevada proporção de ocupados em emprego precário, em especial para cônjuges femininos e chefes femininos, bem como de taxas de participação e de ocupação em níveis comparativamente mais baixos em relação aos demais componentes familiares, inclusive quando comparados ao outro componente feminino, as filhas adultas cujas atribuições familiares são distintas (Gráfico 9). Tais características da PIA foram também percebidas nesta análise da inserção familiar considerando-se os segmentos de domicílios acima e abaixo da mediana do rendimento domiciliar metropolitano.

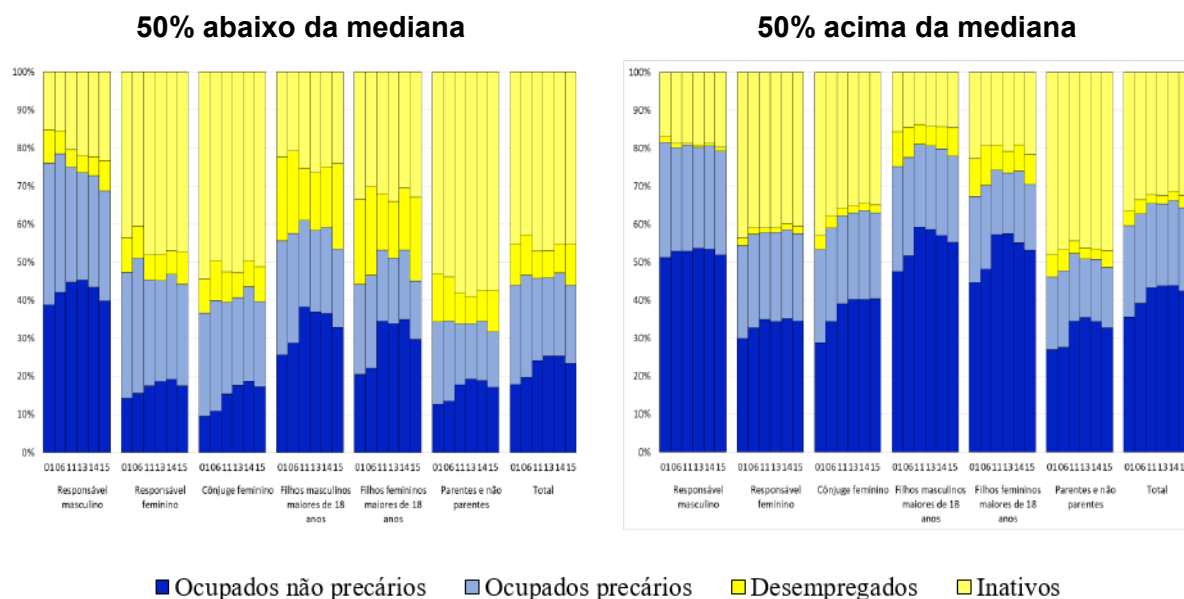


Gráfico 9 . Percentual de crianças menores de 3 anos que frequentam escola (%).
Regiões Metropolitanas e DF, Brasil, 2001 a 2015

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP

Na análise que leva em conta os segmentos de domicílios acima e abaixo da mediana do rendimento domiciliar metropolitano per capita, observam-se características semelhantes no perfil de inserção dos componentes da família no mercado de trabalho, reiterando, entretanto, as condições bastantes mais favoráveis para aqueles no segmento acima da mediana (Gráfico 9). São recorrentes, nos dois segmentos, as especificidades de inserção no mercado por posição na família e gênero, merecendo destaque as taxas de ocupação mais elevadas e também as maiores proporções em ocupações não precárias para o chefe masculino e os filhos adultos masculinos e femininos, comparativamente às cônjuges e chefes femininas, em ambos os segmentos. Devem ser mencionados os efeitos do início do período recessivo em 2015 sobre os arranjos domiciliares de inserção no mercado, que como se viu no item anterior, elevou o desemprego e a perda de empregos formais, impactando o rendimento domiciliar per capita nas regiões metropolitanas. O Gráfico 9 mostra os impactos desse momento de forma distinta nos dois segmentos de domicílios, considerando-se os componentes domiciliares. Entre os componentes dos domicílios do segmento abaixo do rendimento mediano, comparativamente caiu de forma mais acentuada a proporção de ocupados e de ocupados não precários para todos componentes da família, reduzindo-se, respectivamente, em 3,2 pontos percentuais a taxa de ocupação e em 2,4 p.p. a ocupação não precária. Considerando-se a posição na família, as maiores reduções na taxa de ocupação entre 2014 e



2015, foram experimentadas pelo responsável masculino e filhas e filhas adultos seguidos pelo cônjuge e pelo responsável feminino. Os maiores recuos do emprego não precário foram sentidos também pelo responsável masculino e pelos filhos adultos. As mulheres cônjuge e responsáveis femininos tiveram as menores perdas na proporção em emprego não precário, da ordem de 1,5 p.p., embora tenham sofrido redução da taxa de ocupação. Entre os domicílios acima da mediana do rendimento domiciliar per capita metropolitano, são muito menores os impactos do início do período recessivo: a redução da taxa de ocupação é da ordem de 1,9 pontos percentuais e a redução de empregos não precários da ordem de 1,4 p.p.. Neste segmento se repetem os menores impactos negativos para a ocupação das responsáveis femininas e cônjuges femininas, redução da ordem de 1 p.p na taxa de ocupação e redução cerca de 0,5 p.p. na ocupação não precária. São também pequenas as reduções na ocupação não precária dos demais componentes: responsáveis masculinos e filhos adultos, considerando-se a comparação 2014 e 2015, porque no caso dos filhos adultos acima da mediana, essa cai a partir de 2013. Deve-se observar que entre os 50% mais pobres, a redução do emprego não precário dos filhos maiores de 18 anos já se inicia em 2011 (Gráfico 9).

A crescente participação da mulher no mercado de trabalho, com destaque para o aumento da participação das mulheres na condição de cônjuge e de chefes de família, está associada a um conjunto de fatores, parte deles relacionados a mudanças no mercado de trabalho e na oferta do emprego, mas também pela ampliação das oportunidades, possibilitada pela elevação do nível educacional das mulheres, dentre outros. Levantamos aqui a hipótese de que um dos aspectos que contribuem para a crescente participação dessas mulheres no mercado de trabalho é o aumento do acesso à creche (que atende crianças de 0 a 3 anos) e à pré-escola para a faixa de 4 a 5 anos, que se ampliou nos últimos anos, embora ainda bastante desigual entre os segmentos acima e abaixo da mediana do rendimento domiciliar metropolitano. O crescimento da oferta da educação infantil é analisado no item 3 deste ensaio, entretanto a hipótese referida não será explorada nesta oportunidade.

Foi identificada, em estudo anterior, uma relação importante entre a qualidade da inserção no mercado das mulheres com encargos por filhos e o acesso de crianças a creches (crianças de 0-3 anos de idade) e à pré-escola (crianças de 4-6 anos de idade), reforçando os argumentos da necessidade de apoio através de políticas sociais para a superação da pobreza (Montali, Lima, 2014). Naquele estudo observou-se um gradiente que relaciona o acesso à educação infantil e a vinculação ao mercado de trabalho das



mulheres-cônjuge e chefes femininas monoparentais. Constatou-se, assim, um gradiente do maior ao menor acesso à educação infantil (0-3 e 4-6 anos), correspondendo a vinculações não precárias, precárias e ao não trabalho de mulheres, sejam elas cônjuges ou chefes femininas sem cônjuge, em arranjos domiciliares com crianças. De forma coincidente, um estudo de Sorj (2007) interpreta a ampliação do acesso à creche e à pré-escola, analisada para o período entre 2001 e 2004, como mecanismo que facilita a conciliação família e trabalho, com repercussões no aumento da participação feminina no mercado de trabalho, no aumento da jornada de trabalho e na elevação da renda.

Pode-se afirmar que houve aumento das taxas de acesso à educação infantil no período. Esse tema será retomado no item a seguir, que tratará da demanda e do acesso à educação e suas implicações para a redução das desigualdades de renda tendo por referência a população das regiões metropolitanas brasileiras.

Para finalizar esta análise, registra-se ainda que, mesmo sob as restrições na inserção no mercado de trabalho para as mulheres com responsabilidade pelo domicílio (cônjuges e chefes femininas), constatadas na população metropolitana evidenciam-se a crescente participação da cônjuge entre os ocupados da família e na composição da renda domiciliar em todos os arranjos familiares nucleados pelo casal, partilhando essa responsabilidade com o responsável masculino e filhos. No caso da mulher chefe de família, esta manteve sua participação elevada entre os ocupados, partilhando com filhos e parentes, ao passo que manteve sua posição de provedora principal do domicílio. Esta afirmação é uma das conclusões de análise realizada por Montali (2017), sobre o mesmo período, que inclui informações sobre o início da recente crise econômica no Brasil, 2015, com impactos nas taxas de participação e de ocupação, bem como na elevação das taxas de desemprego para os componentes familiares.

Educação: Desigualdades educacionais e restrições no mercado de trabalho

O acesso à educação infantil (creches)

A oferta de educação infantil na modalidade creche, ou seja, voltada a atender crianças de até 3 anos de idade, tem crescido sistematicamente no país desde o começo dos anos 90, ainda que de formas e em ritmos diferentes nos estados da federação. De acordo com os dados da Pnad, em 1995 apenas 7,6% das crianças de até 3 anos eram atendidas em creche, percentual que passa para 25,6% em 2015. Em 2018, 34,2% das crianças com até 3 anos estavam nas creches o que representou quase 3,6 milhões de matrículas segundo os dados do censo escolar do MEC/Inep/DEED.



A análise a seguir contempla o período entre 2001 e 2015, intervalo em que os anos são comparáveis entre si e, portanto, possibilitam uma análise da tendência do acesso às creches mais consistente.

Quando o foco recai nas Regiões Metropolitanas e no DF, nota-se que o percentual de cobertura sempre esteve um pouco mais elevado do que o percentual relativo à média nacional. Em 2015, o percentual de crianças das áreas metropolitanas cobertas pela oferta de creches foi equivalente à 30,7%, enquanto que para o Brasil este percentual ficou em 25,6% (Gráfico 10)

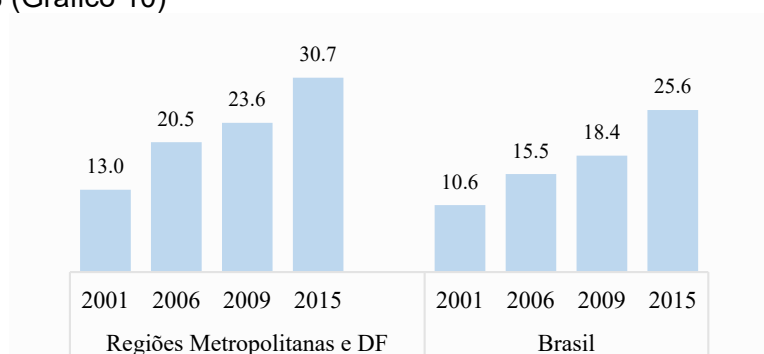


Gráfico 10 . Percentual de crianças menores de 3 anos que frequentam escola (%). Regiões Metropolitanas e DF, Brasil, 2001 a 2015

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: NEPP/UNICAMP

Dois fatores pesam favoravelmente para o aumento da cobertura do atendimento em creches: a expansão da oferta de vagas e, a diminuição da pressão demográfica, constatada pelo declínio do total de crianças menores de três anos no Brasil.

Em 2015, foram atendidas quase 2,6 milhões de crianças menores de 3 anos no Brasil e quase 860 mil nas regiões metropolitanas de acordo com a informação da Pnad. Já em 2018 as informações da Pnad Contínua mostraram que quase 3,6 milhões de crianças com até 3 anos, ou 34,2% das crianças nesta faixa etária tinham acesso às creches.

Apesar dos avanços conquistados, ainda estamos longe da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação de atingir pelo menos metade das crianças de até 3 anos de idade. Para conseguir cumprir esta meta precisaríamos atingir pelo menos 5,6 milhões de matrículas em 2024.

A expansão da oferta de vagas públicas nos últimos anos foi possível através das políticas públicas governamentais implementadas mais intensamente a partir dos anos 2000 e, sobretudo em função do comprometimento dos municípios em oferecer este



serviço. Apesar dos esforços no sentido de ampliar a oferta, o que se vê é que a etapa da creche é uma das mais desiguais entre as etapas educacionais.

Os indicadores de cobertura de atendimento em creches têm apontado para uma situação em que quanto menor são os rendimentos familiares, menores são os percentuais de crianças atendidas em creches.

É importante destacar que grande parte das famílias com dificuldades socioeconômicas é constituída por crianças pequenas onde a mãe ou a responsável necessita deste atendimento para poder trabalhar.

São mães que precisam de um lugar onde possam deixar seus filhos com a certeza de que estes vão ser bem cuidados e se desenvolverão com segurança. Vários estudos vêm demonstrando que se as crianças nesta idade não forem adequadamente estimuladas isto pode comprometer seu desenvolvimento físico, emocional e cognitivo.

A política de expansão da cobertura deve garantir equipamentos e serviços de qualidade e profissionais preparados, além de considerar algumas prioridades como por exemplo atender primeiro as famílias que mais precisam.

Quando se avalia, por exemplo para o período entre 2001 e 2015, a razão entre o acesso de crianças do último quintil de renda domiciliar per capita e o acesso de crianças do primeiro quintil, pode-se concluir que houve redução nesta medida, mas ainda temos uma grande desigualdade no acesso às creches desde o início da década de 2000. No período entre 2001 e 2015, essa razão reduziu-se em 33% no país e, em quase 40% nas Regiões Metropolitanas e DF. É importante mencionar que essa redução já havia sido alcançada em 2009 e, que após este ano até 2015 a diferença permaneceu inalterada (Tabela 2).

		Total	Q1	Q5	Razão		
		(%)	(A)	(B)	(B/A)		
		(%)	(%)	(%)			
Brasil	2001	10,5	7,3	32,8	4,5	}	Redução de 33%
	2009	18,2	12,1	36,3	3,0		
	2015	25,6	16,0	48,3	3,0		
Regiões Metropolitanas e DF	2001	12,8	9,1	38,0	4,2	}	Redução de 39,9%
	2009	23,5	15,3	43,5	2,8		
	2015	30,7	22,3	56,0	2,5		

Tabela 2 . Proporção de crianças de 0 a 3 anos que frequentam creches segundo quintis de renda domiciliar per capita, Brasil e Regiões Metropolitanas Brasileiras e DF, 2001, 2009 e 2015. (%)

*Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
Elaboração: NEPP/UNICAMP.*

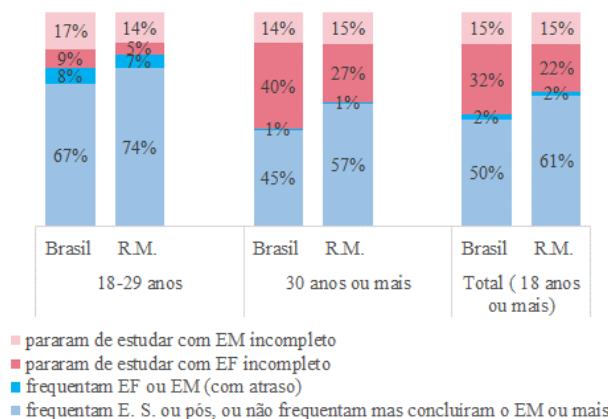


A escolaridade da população adulta

Outro aspecto comumente referido na literatura para explicar as dificuldades de inserção no mercado de trabalho é a baixo nível educacional da população adulta. A educação básica completa no Brasil é definida pela conclusão do Ensino Médio subsequente à conclusão do Ensino Fundamental o que significa ter concluído 12 anos de estudo.

No Brasil em 2018, segundo as informações da PNAD contínua, IBGE, haviam 74,5 milhões de pessoas com mais de 18 anos que não haviam concluído a educação básica⁹ e tampouco estavam estudando correspondendo a 48% da população com mais de 18 anos. Nas Regiões Metropolitanas a situação é um pouco melhor com 37% de pessoas sem concluir a educação básica (18,6 milhões de pessoas). Os mais jovens nesta situação, com menos de 30 anos de idade, corresponderam a 9,6 milhões de pessoas no Brasil, sendo que quase 2,3 milhões residiam nas áreas metropolitanas.

É importante trazer estes números, mesmo sabendo que tivemos uma evolução positiva quando comparada à situação do começo da década onde havia um volume ainda maior de pessoas sem concluir a educação básica, porque ainda há uma massa muito grande de pessoas que tem menos perspectivas futuras de ter uma boa inserção no mundo do trabalho, tendo em vista não ter como pré-requisito a conclusão da etapa básica da educação, critério fundamental para a inserção em ocupações de qualidade. A situação é pior para as gerações mais velhas (acima de 30 anos). Para as pessoas destas gerações ainda há uma grande parcela que não está estudando e não concluiu a etapa mais básica que corresponde ao ensino fundamental (8 anos de estudo). Em 2018, das pessoas com mais de 30 anos de idade, aquelas sem concluir os 8 anos de estudo e sem estar estudando foi equivalente a 40% no país e 27% nas Regiões Metropolitanas. Se pensarmos na conclusão dos 12 anos de estudo, estes percentuais passam respectivamente para 54% e 42% (Gráfico 11).



EF – Ensino Fundamental,
EM – Ensino Médio
ES – Ensino Superior

Gráfico 11 . Distribuição Percentual da População maior de 18 anos por situação de escolarização e grupos etários. (%). Brasil e Regiões Metropolitanas, 2018.
 Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Pnad Contínua
 Elaboração: NEPP/UNICAMP.

A escolarização dos jovens e o nível de renda domiciliar per capita

Na questão da escolaridade de jovens e adultos, há uma forte associação positiva entre o nível de rendimentos das pessoas e o nível de escolarização, relação que ocorre de maneira mais acentuada nas regiões mais vulneráveis à desigualdade social.

No Brasil e nas Regiões Metropolitanas e DF entre 2001 e 2015 é possível notar a evolução positiva da escolaridade dos jovens (pessoas entre 18 e 29 anos) que ocorreu de forma mais acentuada para os jovens dos segmentos mais pobres, comparativamente aos jovens em melhores situações econômicas. Estes historicamente já vinham em melhor situação educacional. Deve-se ressaltar que os jovens pertencentes aos primeiros decis de renda domiciliar per capita foram os que apresentaram os mais baixos níveis de escolaridade, e que no primeiro e no segundo decil, proporcionalmente, estão os jovens com maiores chances de não terem completado nem o Ensino Fundamental e não estarem estudando. (Gráfico 12).

Os jovens que conseguiram terminar pelo menos o Ensino Médio¹⁰ e não estavam estudando, proporcionalmente somaram quase 46% em 2015. Aqueles que conseguiram terminar o EM e estão frequentando o Ensino Superior ou uma pós-graduação somaram 15%. Considerando a distribuição de renda, este grupo que se refere aos que estão em melhores situações educacionais teve sua participação mais fortemente incrementada até o 7º decil entre 2001 e 2015. Nos decis subsequentes o ritmo do aumento da participação foi menos acentuado.



É importante perceber que ao longo dos anos cai a participação daqueles que não concluíram o ensino fundamental e evadiram (a queda é mais abruptamente notada até o 4º decil de renda domiciliar per capita). Em contrapartida aumenta a participação daqueles que possuem o ensino fundamental completo, inclusive com aqueles que cursaram alguma série do Ensino Médio, mas, evadiram sem terminar, de forma mais acentuada até o 5º decil de renda per capita e depois se estabiliza nos decis subsequentes. Por fim, houve queda no período e para todos os decis de renda da participação daqueles jovens que ainda estão frequentando com atraso algum ano, tanto do Ensino Fundamental como do Ensino médio. Em 2015 este grupo teve uma participação de aproximadamente 8%.

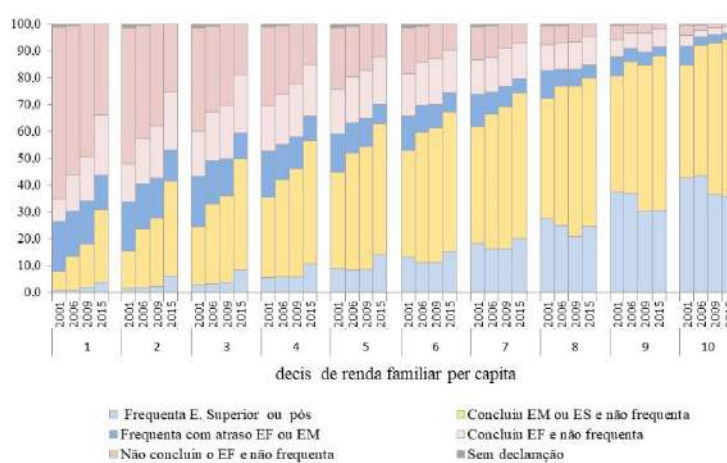


Gráfico 12 - Jovens de 18 a 29 anos por decil de renda familiar per capita, segundo o nível de escolarização. Brasil, 2001-2015

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
Elaboração: NEPP/UNICAMP.

Segundo o relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018, em média os jovens de 18 a 29 anos pertencentes ao grupo dos 25% mais pobres tinham em média 8,4 anos de estudo no ano de 2016. Comparativamente ao grupo dos 25% mais ricos, o grupo mais pobre apresentava 3,8 anos de estudo a menos. A média nacional para este grupo foi de 10,2 anos de estudo. Os dados do relatório apontam que houve um declínio nas desigualdades educacionais desde pelo menos 2011. Além deste fato, o relatório também apontou que os jovens com os menores números médios de anos completos de estudo: residem principalmente nas regiões Norte e Nordeste, tem escolaridade média de 8,5 anos de estudo para os jovens no campo e, 9,6 anos de estudo para os negros e de 11 para os não negros. Todavia,



apesar da evolução positiva ainda estamos longe da meta estabelecida pelo Plano Nacional da Educação a ser atingida até o ano de 2024 – 12 anos de estudo. O ritmo do avanço educacional está abaixo do necessário para que se consiga cumprir esta meta dentro do prazo.

De forma geral as necessidades de conclusão da educação básica para os adultos mais jovens, com menos de 30 anos, estão proporcionalmente mais relacionadas à conclusão do Ensino Médio haja vista que muitos deles concluíram o ensino fundamental e não ingressaram no ensino médio, ou chegaram a frequentar algum ano deste nível de ensino. Já para os mais velhos, as necessidades educacionais estão mais relacionadas à conclusão da primeira etapa, ou seja, concluir o ensino fundamental.

De acordo com o relatório do Inep/MEC, 2018 as principais estratégias para se conseguir avançar na questão da escolaridade da população adulta dizem respeito às ações de correção de fluxo, programas de educação de jovens e adultos, exames de certificação, ampliação da oferta de educação profissional e ações de busca ativa de jovens fora da escola. A oferta de educação para jovens e adultos é a forma como o estado oferece educação para as pessoas que não puderam estudar ou acabaram evadindo da escola. Infelizmente as matrículas em EJA apresentaram tendência de declínio desde 2007 até 2015 registrando queda de 31%, passando de 5 milhões de matrículas para 3,4. A informação para o ano de 2017 é que houve um pequeno incremento e o total de matrículas em EJA passou para 3,6 milhões o que poderia representar um ponto de reversão na tendência de queda de matrículas nos últimos anos.

A queda no total de matrículas observadas no período de 2007 a 2015 ocorreu no ensino fundamental, mas no ensino médio o volume se manteve. A hipótese para este fato é que boa parte dos alunos jovens no EJA do ensino médio são provenientes do ensino regular, possivelmente alunos que reprovaram várias vezes e procuram uma alternativa para concluir o ensino médio. Aumentar a oferta de matrículas em EJA e criar condições que possibilitem a adesão e permanência dos alunos são medidas fundamentais e urgentes para elevar o nível educacional dos adultos.

Considerações Finais

Procurou-se neste ensaio indicar aspectos que restringem o acesso ao trabalho nas regiões metropolitanas brasileiras, que são os espaços urbanos mais dinâmicos da economia do país e que, ao mesmo tempo, concentram grande parte da população em



condição de pobreza e apresentam indicadores de desigualdade mais elevados quando comparados à média do país.

O tema da desigualdade de renda e das restrições no acesso ao trabalho é tratado sob a ótica da família e sob a ótica da educação.

Privilegiou-se na análise examinar as restrições no acesso ao trabalho a partir dos domicílios que se situam abaixo e acima da mediana do rendimento domiciliar per capita metropolitano, contextualizando segundo as conjunturas econômicas e as diretrizes das políticas sociais, que afetam a dinâmica do mercado de trabalho e as oportunidades de inserção.

A utilização do conceito de divisão sexual do trabalho e do corte em relação à mediana do rendimento possibilitou identificar perfis distintos de restrições no acesso ao trabalho e consequentes restrições para a superação da pobreza pelas famílias.

Sob a perspectiva da divisão sexual do trabalho que permeia as esferas da produção e da reprodução definindo o lugar de homens e de mulheres em suas relações sociais, são interpretadas as informações que sustentam a afirmação das especificidades da inserção de homens e de mulheres em distintas posições no domicílio.

Sob essa perspectiva e, considerando a desigualdade de rendimento dos domicílios, definem-se os perfis de inserção no mercado de trabalho por posição na família e relações de gênero com grande semelhança entre os 50% abaixo da mediana e os 50% acima da mediana. A grande diferenciação entre estes se mostra na maior precariedade da inserção no mercado de trabalho naqueles domicílios no segmento inferior de rendimento domiciliar, fortemente relacionada ao menor acesso aos níveis educacionais médio e superior. Por outro lado, são também relacionados às maiores restrições nesse segmento para inserção no mercado de trabalho das mulheres com responsabilidade por crianças e adolescentes em decorrência do menor acesso a serviços e equipamentos de apoio no cuidado e acesso à educação infantil. Estes fatos e a divisão sexual do trabalho explicam para esse segmento o maior constrangimento no acesso a trabalho de qualidade às mulheres responsáveis pelo domicílio (cônjuges e chefes femininas) e à obtenção de rendimento por estas. Apontam para a necessidade de políticas sociais, que venham interferir na reprodução do ciclo de efeitos negativos sobre a inserção de mulheres responsáveis por domicílios e por filhos do segmento abaixo da mediana, que criem condições efetivas para que o rendimento de seu trabalho contribua para a renda domiciliar e a superação das condições de pobreza. Nesse segmento constatou-se



ainda as maiores taxas de desemprego da mulher e do jovem, colocando desafios para políticas sociais de equidade.

Como não têm sido observadas mudanças na divisão sexual do trabalho, com evidências na literatura sobre tímidos avanços na divisão do trabalho doméstico e reiterações sobre a permanência da desigualdade de gênero no mercado de trabalho e na remuneração do trabalho, os constrangimentos relacionados à divisão sexual do trabalho se manifestam também na inserção das mulheres responsáveis pelos domicílios no segmento superior à mediana do rendimento domiciliar. Os constrangimentos se manifestam, entretanto, de maneira mais atenuada pela possibilidade que estas têm de remunerar apoio no cuidado exercido por outras mulheres ou por instituições, possibilitando a estas melhor acesso ao mercado de trabalho e elevação dos rendimentos domiciliares.

As informações deste estudo indicaram que há um grande horizonte para a expansão das matrículas na Educação Infantil, principalmente na modalidade creche. A falta de creches, na medida em que impede adultos, em geral as mães, de trabalhar acaba por vulnerabilizar ainda mais as famílias e contribui para a continuidade do ciclo de pobreza. Mais do que nunca, políticas que incentivem os governos no esforço para investir em creches e em programas relacionados à primeira infância precisam ser implementadas e ou fortalecidas.

Os dados evidenciaram, com relação à educação da população adulta, que ainda é grande a proporção de pessoas que não conseguiram concluir a educação básica. A dificuldade para concluir a educação básica é maior para as coortes etárias mais velhas. Por outro lado, é menos acentuada para as pessoas que residem nas regiões metropolitanas.

A análise da distribuição da população jovem por situação de escolarização ao longo dos decis de renda domiciliar per capita mostrou que houve ganhos educacionais entre 2001 e 2015 tanto para o conjunto do país quanto para as Regiões Metropolitanas.

Os ganhos de escolaridade da população jovem fazem parte do avanço educacional pelo qual o Brasil passa nas últimas décadas. Mas, é importante lembrar que o Brasil foi o último país das Américas a adotar políticas de universalização da educação. A política educacional implementada atuou a favor da ampliação da cobertura da educação básica incluindo segmentos populacionais que historicamente não tinham acesso às escolas.

Os resultados desta pesquisa apontaram que nos primeiros quatro decis de renda domiciliar per capita foi onde se observou maior intensidade do movimento para a melhoria



do nível educacional dos jovens de 18 a 29 anos. Entretanto, apesar da melhoria do nível educacional e da redução da desigualdade de acesso à educação, ainda estamos longe das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, sobretudo para os grupos mais vulneráveis ao empobrecimento.

O desafio de implementar políticas educacionais viáveis para crianças, adolescentes torna-se ainda maior em um cenário atual de recursos escassos, que mesmo tendo como objetivo a universalização também consiga ao mesmo tempo dar prioridade às famílias mais vulneráveis e de baixa renda.

Notas

¹ Versão atualizada e resumida de artigo publicado em Caderno de Pesquisa NEPP, n. 87. Montali, Telles e Lima. Desigualdades de renda e restrições no acesso ao trabalho nas regiões metropolitanas brasileiras: avanços e persistências. Apresenta resultados do projeto “Família, trabalho e pobreza: entre as mudanças sociodemográficas e as políticas sociais - décadas de 80 a 2010” desenvolvido com o apoio do CNPq, junto ao NEPP/UNICAMP.

² O Relatório Luz 2018, lançado em 11/07, foi desenvolvido pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030). Construído a partir dos dados oficiais disponíveis, analisa 121 (das 169) metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do qual o Brasil é signatário.

³ Meta 1.1: Até 2030, erradicar a pobreza extrema (menos de US\$ 1,25 por dia) para todas as pessoas em todos os lugares.

⁴ Vale explicitar que a linha de pobreza utilizada por Menezes e Jannuzzi (2018) e por GTSC A2030 (2018) e na construção do Gráfico 2 são as linhas de pobreza e de extrema pobreza adotada pelo Programa Brasil sem Miséria atualizado pelo INPC: R\$ 140 pobreza, R\$ 70 extrema pobreza.

⁵ Rocha (2004) em análise sobre a evolução da pobreza no Brasil entre 1970 e 2002 e sobre a mudança do perfil da pobreza, que se torna concentrada nas regiões metropolitanas, ressalta que estas regiões por serem as áreas mais dinâmicas do país, são as mais afetadas adversamente em períodos de conjuntura adversa e baixo crescimento econômico.

⁶ Os arranjos domiciliares identificados pela investigação como “mais vulneráveis ao empobrecimento” com base em um conjunto de evidências são: os arranjos nucleados pelo casal nas fases iniciais do ciclo de vida familiar – casais com idades até 34 anos,



casais com idades entre 35 e 49 anos e os arranjos monoparentais nucleados pela mulher -, estes congregam a maior parte das crianças e de adolescentes (Montali & Lima, 2008 & Montali & Lima, 2014).

⁷ O termo “posição na família” corresponde à categorização dos componentes familiares em relação ao responsável pelo domicílio ou família, referidos nos levantamentos domiciliares da PNAD, IBGE, e utilizados neste estudo como *proxy* de papéis familiares.

⁸ Este item se baseia em análises desenvolvidas em Montali e Lima, 2018.

⁹ Estas pessoas não frequentam escola e pararam de estudar sem concluiu o Ensino Fundamental ou o Ensino Médio.

¹⁰ Aqui estão referidos tanto aqueles que não estavam estudando mas concluíram o Ensino Médio quanto aqueles que haviam concluído cursos superiores ou de maior nível.

Referências Bibliográficas

Casagrande, A. L., & Borghi, R. F. (2015). Plano nacional de educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, (37), 111-126, maio/ago. Recuperado de <https://bit.ly/3iXw0kH>

Castro, M. H. G., & Camelo, R. S. (2014). Educação infantil: expansão, qualidade e desafios. In: Negri, B., Torres, H. da G., & Castro, M.H. G. (Orgs.). Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios (pp. 135-153). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Recuperado de <https://bit.ly/375UZQL>

Decreto Nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos das Crianças. Brasília, DF, 1990. Recuperado de <https://bit.ly/352e6bN>

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. (2015). Política de Valorização do Salário Mínimo: Salário Mínimo de 2015 é fixado em 788,00. *Nota Técnica*, São Paulo, (143). Recuperado de <https://bit.ly/33XXIPr>

Dweck, E., Oliveira, A. L. M., & Rossi, P. (2018) (Org.). *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert. Recuperado de Brasil Debate <http://brasildebate.com.br/estudo-escancara-retrocesso-social-com-a-emenda-do-teto-de-gastos-2/>.

Ferreira, S. (2016). *A expansão da educação infantil e prováveis implicações*. Reunião Científica Regional da ANPED. Curitiba: UFPR. Recuperado de <https://bit.ly/3j3NwE2>



Grupo de Trabalho da Sociedade Civil A2030. (2018). *Relatório Luz da Agenda 2030: De Desenvolvimento Sustentável*. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030. Recuperado de <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz-2018-autoria/>.

Hirata, H. (2002). *Nova divisão sexual do trabalho?* Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018a). Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil. *Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Sócioeconômica*, (38). 2018 (2018a). Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=publicacoes>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). Indicadores IBGE -Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua - PNAD Contínua - Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2018. Recuperado de ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua_2012_2018/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2018.pdf.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018b). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira & Ministério da Educação (2018). *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-2018*. DF: INEP. Recuperado de <https://bit.ly/3IMXbR5>

Kergoat, D. (2000). Division sexuelle du travail et rapports sociaux de sexe. In: Hirata, H., Laborie, F., Le Doaré, H., & Senotier, D. (Eds.). *Dictionnaire critique du féminisme* (pp. 35-44). Paris: Presses Universitaires de France.

Lavinias, L., & Nicoll, M. (2006). Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco? Rio de Janeiro, 49(1), 67-97. Recuperado de em: <https://bit.ly/2SXxRLQ>

Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, jan. 2001. Recuperado de <https://bit.ly/2T1RUIZ>

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, jun.2014. Recuperado de <https://bit.ly/2SW70A4>

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, dez. 1996. Recuperado de <https://bit.ly/316Whal>



- Leone, E. T. (2018). Participação das mulheres na atividade econômica em contextos de crescimento econômico e de recessão. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Poços de Caldas, MG, 21
- Menezes, F., & Jannuzzi, P. (2018). Com o aumento da extrema pobreza, Brasil retrocede dez anos em dois. *Teoria e Debate*, São Paulo, (170). Recuperado de <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/>.
- Montali, L. T., Telles, S. M. B., & Lima, M. T. (2019). Desigualdades de renda e restrições no acesso ao trabalho nas regiões metropolitanas brasileiras: avanços e persistências. *Caderno de Pesquisa NEPP*, (87). Recuperado de <https://bit.ly/3j22TNj>
- Montali, L., & Lima, M. T. (2014). Arranjos domiciliares e vulnerabilidade ao empobrecimento: aspectos metodológicos e empíricos. *Revista Latinoamericana de Población*, 8(14) 105-127. Recuperado de <https://bit.ly/3dst12y>
- Montali, L., & Lima, M. T. (2018). Desigualdade de renda e as especificidades da inserção familiar no mercado de trabalho. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Poços de Caldas, MG, 21. Recuperado de <https://bit.ly/3nNN80d>
- Montali, L., & Lima, M. T. (2008). Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, 25(2), 211-231. Recuperado de <https://bit.ly/3dr6svc>
- Montali, L. (2015). Família, trabalho e desigualdades no início do século XXI. *Revista Brasileira de Sociologia*, Sergipe, 2, 109-134.
- Montali, L. (2017). Implicações das conjunturas de crise e de expansão sobre as famílias e a relação família-trabalho, *Revista Latinoamericana de Población*, Montevideo, (20), ano 11, 117-148. Recuperado de <http://revistarelap.org/ojs/index.php/relap/article/view/169>.
- NERI, M. (2019) A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise na distribuição e na pobreza? Rio de Janeiro. Agosto/2019. FGV Social. Recuperado de: <https://bit.ly/319CreC>
- Oliveira, T. G. de. (2016). As condições das creches públicas e conveniadas com o poder público no Brasil. *Revista Ibero-americana de Educação*, 71, 63-86. Recuperado de <http://rieoei.org/index.php>.
- Rocha, S. (2004). Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?. *Estudos e Pesquisas*, IPEA (83). Recuperado de: <http://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0083.pdf>.



Rosemberg, F. (2013). Políticas de Educação Infantil e Avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 43(148), 44-75. Recuperado de <https://bit.ly/33XXO49> Acesso em: 13 fe 2019.

Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Recuperado de <https://bit.ly/2IAcwGF>

Sorj, B., Fonte, S. A., & Machado, D. C. (2007). Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 37(132), 573-594.

Telles, S. S. (2017). Limites e desafios para o atendimento da demanda por educação infantil no município de Campinas. *Caderno de Pesquisa NEPP*, (84). Recuperado de <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/119/CadPesqNepp84>.



A proteção à infância no Brasil: Uma análise sobre as políticas adotadas pelo Estado brasileiro ao longo da história.

Thatyana Siqueira Nunes Frez¹
Carolina Terra Quirino da Costa²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre a proteção de crianças no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Brasil, considerando os programas existentes e as mudanças na realidade da classe trabalhadora. O “problema da infância” é uma preocupação dos governantes desde o período colonial, entretanto, foi somente em 1927, a partir das transformações vividas pela sociedade brasileira com a Proclamação da República, em 1889, e com a intensificação do processo de industrialização do Brasil, a partir da década de 1920, que é promulgada a primeira legislação específica para esse grupo. As constantes transformações na realidade da classe trabalhadora brasileira impactaram diretamente na forma como a infância era tratada pelos setores do governo e da elite do país, desde as primeiras práticas assistencialistas com o governo de Getúlio Vargas, até a implementação do Sistema Único de Assistência Social, em 2005. Para compreender um pouco sobre as transformações sociais e seus impactos na proteção à infância, foi feita uma análise da bibliografia sobre a história de assistência à infância e a forma como ela foi tratada pelo Estado brasileiro. É notável que, as mudanças na organização do modo de produção capitalista impactam diretamente na organização da vida dos trabalhadores, mudando também as demandas para a Política de Assistência Social diante das novas expressões da questão social. Por isso, é fundamental o surgimento de novos programas e projetos de prevenção ao rompimento dos vínculos familiares frente aos novos desafios enfrentados pelas famílias trabalhadoras.

Palavras chave

Assistência social; Infância, proteção; História da assistência; Política social.

Introdução

Ao longo da história brasileira, a infância foi alvo de diversos atores, instituições ações, programas e políticas. Com objetivo de traçar uma linha do tempo das políticas e programas sociais voltadas para a infância a partir do estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil, para a realização desse trabalho, iniciamos analisando as ações voltadas para a infância a partir do século XX pois compreendemos a



complexidade do período histórico e sua importância para a elaboração e consolidação de políticas públicas brasileiras.

Behring e Boschetti (2011) apontam que a primeira legislação social no Brasil é datada de 1888, um ano antes da Proclamação da República brasileira, mas que foi somente com a virada do século, com a criação dos primeiros sindicatos (inspirados pelo movimento anarquista que chegou ao Brasil junto com os imigrantes europeus) que os trabalhadores brasileiros começaram a conquistar alguns direitos, mudando assim a relação de forças entre a burguesia ascendente no Brasil e os trabalhadores.

Apesar das diversas alterações no cenário político brasileiro ao longo do século XX, com mudanças de regimes de governo, o planejamento e a execução das políticas sociais não tiveram grandes alterações. De caráter paternalista, assistencialista e focalizado, as políticas sociais tinham um papel fundamental no controle da população.

Nesse período, a política social estava relacionada a benefícios previdenciários de acordo com a categoria profissional. Em outras palavras, apenas aqueles que possuíam vínculo empregatício – e suas famílias, possuíam acesso à política. Aos pobres, o atendimento às necessidades ainda estava sob responsabilidade dos grupos de caridade como as Santas Casas de Misericórdia.

Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto de intensas mobilizações sociais para a redemocratização do Brasil e luta por direitos políticos e sociais, que a Seguridade Social, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988) tornou-se um direito dos cidadãos.

A Assistência Social, por conseguinte,

será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).



A partir da publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº 8.742 de 1993, a assistência social é definida como

direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993).

Ademais, tem por objetivos garantir a proteção social à família, à infância, à adolescência e aos idosos; amparo a crianças e adolescentes carentes; reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência, pagamento de benefícios aos idosos e as pessoas com deficiência e promoção da integração ao mercado de trabalho.

Já em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi instituído. Ele constituiu-se como um sistema participativo, descentralizado, articulando e padronizando as ações de assistência social. Para Abreu et al (2014), o SUAS

configurou, a partir de então, na nova forma de organização e gestão da Política Nacional de Assistência Social, buscando romper com a falta de unidade na organização e gestão da política em nível nacional, bem como, com a influência da herança cultural, marcada-mente assistencialista e clientelista sobre a concepção e a gestão dessa Política (p. 282).

Esse estudo descritivo, de abordagem qualitativa, tem como objetivo refletir sobre a proteção de crianças no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. Assim, iniciamos com uma breve análise do percurso das ações voltadas para a infância no século XX, seguido da análise dos atos normativos do SUAS voltados para a criança e o adolescente.

Fundamentação do problema

Ao longo do processo de construção e consolidação da assistência social como política pública no Brasil, a infância sempre constituiu como um dos principais focos. Entretanto, foi a partir do século XX que as ações estatais foram sistematizadas.

O processo de industrialização iniciado no Brasil no século XX e intensificado a partir dos anos 1920, transformou o cenário político e social no país. A população, que vivia em sua maioria nos campos, uma vez que a economia brasileira era fundada na agro



exportação, migra para as cidades em busca de novas oportunidades nos centros urbanos (com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro) que cresciam cada vez mais rápido.

Tal processo demandou também o aumento da intervenção do Estado sobre a população, uma vez que o grande número de pessoas que chegavam às cidades formavam um “um exército de reserva de mão-de-obra constituído de trabalhadores em sua maioria desqualificados, os quais tornavam-se úteis para as fábricas nos momentos em que eram recrutados para substituir trabalhadores grevistas, revoltosos, etc” (Rizzini, 1993, p. 49), além de ameaçar a burguesia com “sua vida miserável, propensa à criminalidade e fora dos padrões socialmente aceitáveis” (Rizzini, 1993, p. 49). Sendo assim, o Estado passa a executar seu papel interventivo através de práticas caritativas, punitivas e paternalistas.

As ações do governo destinadas à infância tinham como foco aquelas pertencentes as famílias pobres, consideradas inaptas a cuidar de sua prole de acordo com os padrões de moralidade da época. Sendo assim, em 1927, resultado da união de esforços entre os diferentes grupos que atuavam em defesa da infância, foi promulgado o Código de Menores (Código Mello Mattos), primeira legislação destinada a esse público no país.

O Código de Menores e sua “Doutrina da Situação Irregular” fez um recorte de classe na sociedade brasileira ao entender que estava em situação irregular a criança ou o adolescente que

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. (Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927)

Em uma palestra proferida na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, o ainda denominado “Juiz de Menores” de Blumenau, Dr. Antônio Fernando do Amaral, esclarece o que é o Direito do Menor e a Doutrina da Situação Irregular:

A doutrina do Direito Penal do Menor, que preconiza que o Direito do Menor - direito formal, direito objetivo, direito-lei, legislação, direito-norma – só deve se interessar por



menores quando eles praticam um fato definido como infração penal. (...) Existe uma outra Doutrina intermediária, a Doutrina da Situação Irregular, que enfatiza que menor é sujeito deste novo ramo do Direito, e, também tratado pela respectiva legislação, sempre que esteja numa situação irregular, como tal, definida legalmente. Uma situação de patologia, uma situação de doença social. De modo que este ramo do Direito só se ocupa desses menores – não de toda minoridade -a não ser quanto às medidas de caráter preventivo. E se associa muito o Direito do Menor, a Doutrina da Situação Irregular, à medicina. De modo que as medidas, são medidas terapêuticas, de tratamento dessa “patologia social”, que é a pobreza, segundo essa Doutrina (Arante & Motta, 1990, p. 10)

Apesar da movimentação política nas primeiras décadas do novo século, foi somente em 1930, com a eleição de Getúlio Vargas que a política social passa a receber atenção do Estado em “três direções, a trabalhista, a da previdência social e a sindical” (Carvalho, 2013, p. 112).

No que tange a assistência à infância pobre na Era Vargas, são criados o Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, o Departamento Nacional da Criança (DNCr), em 1940, o Serviço de Assistência a Menores - SAM (1941) e a Legião Brasileira de Assistência - LBA (1942) como forma de regulamentar a ação estatal.

Faleiros (2011) menciona ainda que na Era Vargas a política para infância,

(...) denominada “política do menor”, articulando repressão, assistência e defesa da raça, se torna uma questão nacional, e, nos moldes em que foi estruturada, vai ter uma longa duração e uma profunda influência na trajetória das crianças e adolescentes pobres desse país (p. 57).

No decorrer da história do Brasil, inúmeras ações foram pensadas com o objetivo de resolver a ‘questão da infância’, com foco principalmente naquelas pertencentes à famílias pobres, criminalizadas pelo pensamento hegemônico da sociedade brasileira, disseminado não só entre os membros da classe política, mas com grande influência da mídia.

Com a mudança no regime político no Brasil após o Golpe Militar de 1964, foi instaurada a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que influenciado pelo cenário geopolítico mundial (Guerra Fria) e sob o argumento de garantir a /segurança e o desenvolvimento do país, inspira as ações dos cinco governos militares.

No novo regime, a intervenção junto à infância passa a ser regida pela Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964 após inúmeras críticas ao



modelo de atendimento executado pelo SAM. Sua atuação se deu através de ações autoritárias e tecnocráticas, assim como as ações do regime militar, além de reforçar o estigma de incapacidade para cuidado com a prole pelas famílias pobres.

As ações do Estado junto à infância desenvolvidas no período do Regime Militar (1964-1985) tinham como proposta a intervenção junto à família, como forma de garantir o controle social da população. Entretanto na prática, as ações foram focalizadas no abrigamento de crianças em instituições precárias.

Com a mobilização de setores da sociedade brasileira em defesa da democracia e do fim da Ditadura Militar, também cresceram movimentos em prol dos direitos das crianças e adolescentes, que até então eram objeto de intervenção estatal, sem garantia de sua cidadania. A mobilização destes setores, com destaque para o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor, entre outros, resultam na apresentação de emendas a Assembleia Nacional Constituinte, garantindo assim três importantes artigos (227, 228 e 229) na Constituição Federal de 1988, momento em que crianças e adolescentes têm seus direitos reconhecidos e de responsabilidade do Estado, de toda a sociedade e não só da família.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 - sendo inclusive pioneiro ao incluir em sua Carta Magna os princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas – e do Estatuto da Criança do Adolescente (ECA), em 1990, o Brasil inaugurou um novo paradigma no que concerne a proteção e assistência às crianças e adolescentes, calcado na agenda contemporânea dos Direitos Humanos. No que se refere ao arcabouço legal, o Brasil ainda é considerado mundialmente como o país que possui uma das mais avançadas legislações em prol da infância. O artigo 227 da Constituição brasileira e o ECA, foram e ainda são, inclusive, inspiração para a elaboração de outros marcos legais voltados para a infância no mundo – principalmente na América Latina.

Metodologia

Esse estudo descritivo, de abordagem qualitativa, tem como objetivo refletir sobre a proteção de crianças no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil.

Para tanto, além de análise bibliográfica acerca da temática, analisou-se os atos normativos do SUAS através de uma plataforma³ disponibilizada pelo Ministério da Cidadania. Com o objetivo de identificar as políticas, planos e programas sociais que versavam



exclusivamente sobre a criança e o adolescente, utilizou-se as seguintes palavras-chave: criança; adolescente; infância.

É importante destacar que não foi feita uma análise do conteúdo específico das normativas, mas fez-se o uso destas para identificar os programas voltadas para a criança e o adolescente no âmbito do SUAS.

Crianças, adolescentes e o sistema único de assistência social (SUAS)

A partir da metodologia supracitada e após uma limpeza dos dados duplicados, foram encontrados 94 atos normativos que versavam sobre programas, projetos, serviços e orientações técnicas. Estas se dividiam entre leis, resoluções, portarias e instrução operacional.

Os primeiros atos normativos – 14 no total - no âmbito do SUAS datam de 2001, quatro anos antes dele ser de fato instituído. Nesse ano, os atos normativos versavam sobre os seguintes programas: Atenção à Criança e Erradicação do Trabalho Infantil; Brasil Jovem e Enfrentamento à Pobreza; Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Adolescente/Abrigo e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Centros da Juventude, Bolsas Criança Cidadã.

Os atos normativos dos anos de 2002 e 2003 também versam sobre os mesmos projetos de 2001. O foco desse período em programas voltados para a erradicação do trabalho infantil, enfrentamento a pobreza e combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes não é por acaso: apesar de vir em uma constante queda, os índices sobre mortalidade infantil, por exemplo, eram alarmantes: em 2001, taxa por mil nascidos vivos era de 27,48 – comparado a 13,82 de 2015 (IBGE, 2017).

Em 2004 e 2005, há a menção ao Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescente – Sentinela que, apesar de fundado em 2001, foi apenas no Plano Plurianual dos anos de 2004 a 2007 que foram instituídas ações em diversas áreas do Governo a fim de se atingir os objetivos almejados no Sentinela. Além disso, em 2003, “iniciou-se um processo de atualização do Plano Nacional, especialmente, para introduzir indicadores de monitoramento e avaliar seu impacto na formulação de políticas públicas nessa área” (Conanda, 2013, p. 3).

Sobre essa temática, Faleiros (2000) compreende que



a complexidade do fenômeno da violência sexual e o fato dos agressores, vítimas e aliados encontrarem-se nas famílias e difundidos na sociedade, implica que o enfrentamento da questão seja efetivado por múltiplos canais, articulados e organizados em rede. As redes partem da articulação de atores, organizações e forças existentes no território para uma ação conjunta multidimensional com responsabilidade partilhada (parcerias) e negociada, onde a perspectiva da totalidade predomina sobre a fragmentação e onde cada parte potencializa recursos que, juntos, se tornam mais eficientes (p. 42).

Apesar do Programa Bolsa Família (PBF) ter sido criado em 2003, principal programa social de combate à pobreza do país e um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, foi apenas em 2006 que os atos normativos do SUAS versam sobre o PBF conjuntamente a crianças e adolescentes.

O primeiro ato normativo nesse contexto específico trata sobre orientações aos municípios sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e a inserção no Cadastro Único (CadÚnico), das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho – temática que tem sido destaque na primeira década do século XXI, como temos visto.

Também em 2006, seguindo com a temática vista nos anos de 2004 e 2005, instituiu o “Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração do Plano de Atenção e Proteção Integral às crianças, aos adolescentes e às famílias em situação de risco e vulnerabilidade por abuso, violência e exploração sexual comercial”.

Por fim, nesse mesmo ano houve a aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Segundo o Plano, este

reflete a clara decisão do Governo Federal de dar prioridade a essa temática, com vistas à formulação e implementação de políticas públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo (Brasil, 2006).

Ademais, ao romper com a cultura “menorista” da institucionalização de crianças e adolescentes, fortalece o paradigma da proteção integral, preservação dos vínculos familiares e comunitários, conforme previsto no ECA.

Apesar dos esforços feitos na tentativa de garantia a preservação dos vínculos familiares, era preciso mudar a situação das instituições de acolhimento (um dos serviços de



Alta Complexidade do SUAS), em que muitas delas ainda funcionavam nos parâmetros do século passado. Sendo assim, em 2009, é aprovado o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, que considerando as especificidades regionais e culturais, deverá ser usado para “nortear a organização, no país, dos diversos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e das Repúblicas para jovens” (Brasil, 2009, p. 13).

Os esforços voltados para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, conforme garantido no ECA, continuaram a inspirar as ações do CNAS e do Conanda, e em 2010 foi aprovada uma resolução a fim de orientar a formulação de Comissões Intersetoriais de Convivência Familiar e comunitária nos Estados e Municípios. A resolução estabeleceu as regras para a formulação das comissões, como deveria ser a composição e os objetivos da mesma, além de dar orientações sobre a formulação do Plano de Convivência Familiar e Comunitária nos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Neste ano também é feita uma alteração no texto do documento de orientações para os serviços de acolhimento, aprovado no ano anterior. A alteração, é referente aos casos de acolhimento a crianças e adolescentes ameaçados de morte (item 4.5.2), definindo que podem ser feitos acordo entre diferentes instituições e órgãos em outras localidades diferentes da comunidade de origem da criança/adolescente, já que nestes casos, a permanência deste na comunidade (como nos outros casos de acolhimento) pode significar risco. Em 2013, são aprovados os princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos.

Em 2014, foram estabelecidas orientações para identificação e registro de famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no CadÚnico, de acordo com os princípios e diretrizes do PETI.

Em decorrência do crescente número de crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus (SCZv) no Brasil, o Governo Federal criou, em 2015, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Aedes e à Microcefalia, com ações conjuntas envolvendo diferentes ministérios e órgãos, além de Estados, Municípios e o Distrito Federal. O Plano, é dividido em 3 eixos, sendo eles “I. Mobilização e Combate ao Mosquito; II. Atendimento às Pessoas; III. Desenvolvimento Tecnológico, Educação e Pesquisa” .



Nesse contexto, em 2016, é instituído, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Estratégia de Ação Rápida para o Fortalecimento da Atenção à Saúde e da Proteção Social de Crianças com Microcefalia.

Além das ações articuladas na área da saúde, também foram estabelecidas ações articuladas entre as redes da Assistência Social e Previdência Social às crianças com microcefalia para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).

Ainda neste ano, é aprovada uma resolução conjunta do CNAS e Conanda, inclui um item referente ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. A resolução altera também o conceito e o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, que tem suas diretrizes políticas e metodológicas estabelecidas em 2017.

Também em 2017, é promulgada a Lei Federal n. 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, alterando o ECA.

A lei prevê que “as políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência” (Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017). No âmbito do SUAS, seus gestores devem adotar os seguintes procedimentos:

I - elaboração de plano individual e familiar de atendimento, valorizando a participação da criança e do adolescente e, sempre que possível, a preservação dos vínculos familiares;

II - atenção à vulnerabilidade indireta dos demais membros da família decorrente da situação de violência, e solicitação, quando necessário, aos órgãos competentes, de inclusão da vítima ou testemunha e de suas famílias nas políticas, programas e serviços existentes;

III - avaliação e atenção às situações de intimidação, ameaça, constrangimento ou discriminação decorrentes da vitimização, inclusive durante o trâmite do processo judicial, as quais deverão ser comunicadas imediatamente à autoridade judicial para tomada de providências

IV - representação ao Ministério Público, nos casos de falta de responsável legal com capacidade protetiva em razão da situação de violência, para colocação da criança ou



do adolescente sob os cuidados da família extensa, de família substituta ou de serviço de acolhimento familiar ou, em sua falta, institucional.

Em um artigo sobre a invisibilidade dos bebês na discussão sobre o acolhimento institucional, onde a metodologia utilizada foi a de revisão sistemática da literatura, Moura e Amorim (2013, p. 236-237) nos demonstram que para além dos documentos do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que versam sobre orientações técnicas, como o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” de 2006 e o “Guia de Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes” de 2009, era praticamente inexistente normas que versavam especificamente sobre a primeira infância (período que compreende os seis primeiros anos de vida da criança) na primeira década dos anos 2000.

A primeira resolução do SUAS que refere-se especificamente a primeira infância é a Instrução Operacional nº 56/SENARC do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que divulga aos municípios procedimentos operacionais a serem observados no Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP). O BSP era uma das estratégias do programa Brasil Carinhoso, instituído pela Lei Federal nº 570, de 14 de maio de 2012, que também tinha como objetivo expandir as matrículas de crianças com idade entre 0 e 4 anos cujas famílias fossem beneficiárias do Programa Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas.

Não há muitos dados disponíveis sobre os resultados do programa Brasil Carinhoso tem em vista que a presidente Dilma Rousseff foi destituída do posto em agosto de 2016 por meio de um processo de impeachment. Cabe destacar que um de seus últimos atos como presidente foi a assinatura e consequente promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), Lei Federal nº 13.257 de 2016.

A lei alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.089/1990), o Código de Processo Penal (lei 3.689/1941), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, lei 5.452 de 1943), além de alterar o Programa Empresa Cidadã (lei 11.770/2008) e a lei que versa sobre a Declaração de Nascido Vivo (lei 12.662/2012). O MLPI dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, considerando esse como o período que abrange os primeiros 6 anos completos ou 72 meses de vida da criança e estabelece “princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” (BRASIL, 2016).



Michel Temer, assim que empossado em 2016, fez da primeira infância sua bandeira para as políticas de assistência social. Para alguns analistas políticos, essa foi uma grande estratégia para diminuir a rejeição que estava sofrendo por uma parcela da sociedade, dada que sua chegada ao cargo presidencial foi por intermédio de um impeachment controverso em Dilma Rousseff (O Globo, 2018).

Criado a partir da promulgação do Decreto 8869 de 2016, o programa Criança Feliz tem como público alvo gestantes e crianças de 0 a 3 anos beneficiárias do PBF e crianças com deficiência até 6 anos de idade que recebam o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Sua estratégia consiste na visita semanal de técnicos nas residências de famílias. O programa tem como base o “Care for Child Development” (CDD), método difundido pelo UNICEF e desenvolvido pela professora e psicóloga social Jane Lucas.

É interessante notar que a partir do estabelecimento do Criança Feliz enquanto bandeira, as resoluções do SUAS tem como foco a criança na primeira infância. Foram promulgadas diversas resoluções que versam sobre a temática, como a resolução 19 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que instituiu o Programa Primeira Infância no SUAS, que corresponde à política de assistência social no programa Criança Feliz e a resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) número 6, de 2017, que pactuou critérios de financiamento do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social para os Municípios e Distrito Federal.

Em 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro a presidência, o programa Criança Feliz foi mantido e ampliado. Também alçado como principal política social do governo, o Criança Feliz compõe o segundo maior orçamento do SUAS, atrás apenas da atenção básica.

Considerações finais

A estruturação da assistência social enquanto direito, sendo garantido o acesso a todos de quem dela necessitar (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988) configurou-se como uma grande conquista dos brasileiros e da democracia.

Com o estabelecimento do SUAS e com a definição da infância como uma das prioridades de atendimento, além do rompimento com a Doutrina da Situação Irregular, o arcabouço legal demonstra um avanço nas ações governamentais direcionadas a esse público.



Ao longo do tempo, pode-se ver que as resoluções e normativas do SUAS sobre a infância estavam relacionadas ao contexto social vivido na época. Essa mudança de direcionamento é facilmente percebida quando analisamos os atos normativos do SUAS como uma linha do tempo, como por exemplo o combate ao trabalho infantil nos primeiros anos do século XXI, passando pela criação do Programa Bolsa Família com objetivo de combate a extrema pobreza, além da tentativa do rompimento com a lógica “menorista” através de ações de promoção ao direito a convivência familiar e comunitária e a reestruturação das instituições de acolhimento institucional para os casos em que a convivência familiar representa risco para a criança e o adolescente.

Já na segunda década do século XXI podemos ver uma mudança de direcionamento nas políticas e programas. A primeira infância torna-se o principal foco e bandeira dos programas sociais dos governos. Se por um lado a ausência de legislações, políticas e programas sociais direcionadas a primeira infância constitui um problema, também compreendemos que o direcionamento exclusivo a essa população não é a melhor estratégia. A infância deve ser vista de maneira global, onde todas as fases compõem um importante período para o desenvolvimento.

O olhar para infância não pode ser focado naquilo que ela “pode vir a ser”, como o “futuro de uma nação” e sim como uma criança que, hoje, deve ter seus direitos garantidos e respeitados. É por isso que consideramos importante demarcar que o período da primeira infância deve ser compreendido mais do que como uma estratégia para obter ganhos econômicos e sociais no futuro e sim como sujeitos de direitos, detentores de pensamentos, ideais, sentimentos, observações e preferências. Em outras palavras, é importante demarcar a diferença entre tratar a criança na primeira infância como objeto de programas desenhados para atenuar as múltiplas carências que as afetam em contraponto de políticas com enfoque nos direitos.

Notas

¹ Assistente Social da Obra do Berço, mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

² Assistente Social, mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e assistente de pesquisa do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio).

³ <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/>



Referências bibliográficas

- Abreu, A. et al (2014). O sistema único de assistência social: desafios à sua implementação. *Revista de Políticas Públicas*, 281–289.
- arantes, e. m. de m., & motta, m. e. de s. (1990). *a criança e seus direitos. o estatuto da criança e do adolescente e o código de menores em debate*. rio de janeiro: editora puc-rio.
- behring, e. r., & boschetti, i. (2011). *política social: fundamentos e história*. são paulo: cortez editora.
- brasil. (2006). plano nacional de proteção, promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Brasília.
- brasil. (2009). guia de orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília.
- brasil. (2013). plano nacional de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Brasília.
- carvalho, j. m. (2013). *cidadania no brasil: o longo caminho*. rio de janeiro: cidadania brasileira.
- constituição da república federativa do brasil de 1988 (1988). Brasília
- decreto 17.943-a, de 12 de outubro de 1927. código de menores. Brasília.
- faleiros, e. t. s. (2000). *repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes*. Brasília, df: thesaurus.
- faleiros, v. de p. (2011). infância e processo político no brasil. in *a arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no brasil* (3rd ed., p. 336). são paulo: cortez editora.
- ibge. (2017). *tábua completa de mortalidade para o brasil. breve análise da evolução da mortalidade no brasil*. rio de janeiro.
- lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017. estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília.
- lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. lei orgânica da assistência social (loas). Brasília
- moura, g. g., & amorim, k. s. (2013). a (in)visibilidade dos bebês na discussão sobre acolhimento institucional. *psicologia em estudo*, 18(2), 235–245.
- o globo. (2018, may 25). embaixadora do criança feliz, marcela temer deve sair de cena nos próximos meses. *jornal o globo*. rio de janeiro.
- rizzini, i. (1993). *a assistência a infância no brasil: uma análise de sua construção*. rio de janeiro: editora universidade santa ursula.



A abordagem do efeito-território no Brasil.

Contribuições metodológicas a partir de estudos empíricos comparativos realizados em Salvador, Brasil.

Stephan Treuke

Resumo

Atentando ao aumento das disparidades socioeconômicas e à crescente polarização socioespacial das grandes metrópoles no bojo do processo de globalização, a Sociologia Brasileira vem demonstrando um renovado interesse em indagar sobre as intercausalidades entre a concentração de determinadas desvantagens estruturais no bairro e a reprodução das desigualdades sociais a partir do efeito-território. Distinguem-se três propostas metodológicas: a proposta universalista, partindo de determinados critérios classificatórios que supostamente se comprovam em todos os bairros extremamente desvantajosos. Postula-se que as causalidades inferidas à base de exemplos de estudo cumprindo com estes critérios se corroboram na totalidade dos bairros segregados; a proposta particularista, que identifica os mecanismos e processos que produzem um determinado resultado em um caso particular e pressupõe uma grande heterogeneidade do efeito; a proposta condicional que busca desvendar os mecanismos pelos quais operam o efeito-território em distintos bairros sem, no entanto, inferir uma generalização deste efeito. Resultados auferidos em estudos realizados em diferentes bairros segregados centrais e periféricos de Salvador, Brasil, corroboram uma influência significativa do efeito-território nas condições de vida de indivíduos pobres. Pleiteia-se por uma aproximação condicional ao efeito-território, sendo que distintos mecanismos operando na escala do bairro interferem, ainda de forma heterogênea, nas suas condições de vida sob determinadas condições. Uma das principais vantagens desta aproximação reside na sua utilidade para o desenho de estratégias de combate à reprodução da pobreza urbana à medida que atende aos potenciais endógenos da comunidade, em termos de organização socioinstitucional, assim como às deficiências, em termos de serviços urbanos e segurança pública.

Palavras chave

Desigualdades Sociais; Pobreza Urbana; Segregação; Efeito-território; Políticas Urbanas.



Introdução

O campo de investigações versando sobre a reprodução das desigualdades sociais na América Latina tem se concentrado nos últimos anos no desenvolvimento de distintos modelos explicativos multidimensionais¹ que buscam analisar o impacto da reestruturação do mercado de trabalho, da residualização das políticas sociais e do esgarçamento das estruturas de suporte da família e da comunidade nas condições de vida do indivíduo (Kaztman, 1999; Kowarick, 2009; Moser, 1998). Entretanto, nos Estados Unidos, as relações causais entre a segregação residencial racial e a reprodução das desigualdades sociais desde a década de 1990 são abordadas à luz do conceito de efeito-território², enfocando-se a dimensão espacial da pobreza (Sampson, 2012; Small; Feldman, 2012). Wilson (1996) postulou que a população afro-americana habitando os guetos segregados da *inner city*³ de Chicago correria um maior risco de cair nos circuitos de reprodução da pobreza em função do efeito da concentração espacial de determinadas desvantagens estruturais na escala do bairro, englobando altos níveis de desemprego e de violência, escolas dilapidadas, serviços urbanos deficitários mas também a falta de modelos de referência positivos e a escassez de infraestrutura social e cultural. Já na América Latina, o contexto sociorresidencial do bairro, em tanto que fator reprodutor da pobreza, não se constituiu em categoria analítica autônoma. No entanto, uma série de estudos tem apontado uma crescente tendência de concentração espacial de desvantagens estruturais na escala do bairro, como serviços e infraestrutura de baixa qualidade e deficiências em termos de segurança pública, particularmente nas regiões periféricas; entretanto, observa-se uma maior concentração de riqueza que se manifesta na proliferação de condomínios fechados altamente protegidos por toda a superfície da cidade (Borsdorf; Hidalgo; Vidal-Koppmann, 2015).

Em tratar-se de uma dinâmica que tende a agudizar-se sob uma conjuntura econômica desfavorável, considerando-se a drástica redução das despesas orçamentárias em diversas políticas sociais e nos setores-chave de saúde, educação e segurança pública, a abordagem do impacto do contexto sociorresidencial nas condições de vida do indivíduo vem ganhando uma maior relevância no campo dos estudos urbanos (Kaztman, 1999; Roberts; Wilson, 2009). Convém ressaltar que na grande maioria dos estudos conduzidos nos Estados Unidos e na América Latina, observa-se a prevalência de estudos que investigam a incidência quantitativa de determinados fatores intervenientes – como pobreza, desemprego e segregação – nos níveis de renda e de escolaridade, na estrutura das redes sociais ou na taxa de incarceration de adolescentes (Marques, 2010; Ribeiro et al., 2010). Entretanto, poucos estudos têm abordado o impacto do contexto



sociorresidencial à base de métodos qualitativos. Conforme Small (2004), estes promovem um maior entendimento de *como* e *sob quais* condições o efeito-território interfere nas condições de vida do indivíduo. Uma das principais vantagens desta aproximação reside na sua utilidade para a elaboração de políticas mais eficientes de combate à reprodução da pobreza urbana, já que esta permite identificar e analisar os principais processos e mecanismos pelos quais "opera" o efeito-território em um determinado bairro a partir da própria percepção dos moradores (Small; Feldman, 2012). O presente trabalho pretende atender a este *desideratum* e visa, por um lado, aprofundar os conhecimentos sobre o efeito-território à base da revisão da literatura pertinente nos Estados Unidos e na América Latina e, por outro lado, contribuir com um debate em curso a partir de um estudo qualitativo conduzido em distintos bairros populares de Salvador da Bahia, Brasil. Para desenvolver a nossa argumentação, revisa-se nas primeiras três seções os principais aspectos da abordagem da pobreza e segregação na América Latina para, na quarta seção, discutir os resultados auferidos no estudo de caso.

A abordagem da pobreza urbana a partir do conceito de marginalidade

Em um contexto no qual a pobreza urbana já alcançara uma forte relevância no debate sociológico desde os anos 1950, em virtude do explosivo crescimento espacial e demográfico das grandes cidades, o conceito de marginalidade se constituiu como pedra angular do debate sobre a questão social na América Latina (Kaztman, 1999; Kowarick, 2009). Conforme Fassin (1996) existem duas tradições intelectuais que influenciaram o debate acadêmico acerca da marginalidade na América Latina: uma vertente funcionalista-estruturalista assentada em um enfoque econômico, e outra vertente sociocultural alinhada à corrente da ecologia urbana e centrada no conceito de cultura da pobreza. Dentro da primeira vertente, destaca-se a teoria de modernização que pressupunha uma estreita correlação causal entre a industrialização tardia dos países latino-americanos e a modernização da sociedade. A sociologia latino-americana procurou explicar as causas da pobreza e da marginalidade a partir das leis de acumulação de Marx e da derradeira estrutura dualista da sociedade que se constituía como elemento paradigmático do capitalismo periférico dos países da região. Já dentro da segunda vertente, observa-se uma forte influência dos estudos da ecologia social da Escola de Chicago que investigavam as condições e o estilo de vida dos indivíduos e grupos sociais localizados à margem da sociedade a partir da "sociologia do desvio" e que sinalizavam o distanciamento do indivíduo pobre do centro normativo da sociedade dominante. Conforme esta leitura culturalista da pobreza, os grupos de imigrantes procedentes das áreas rurais



pauperizadas da América Latina encontravam uma série de obstáculos no processo de adaptação ao meio urbano e de integração no circuito da produção capitalista, dada a persistência de um sistema de valores pautado na vida agrária pré-capitalista.

Em analogia ao contexto estadunidense dos anos 1960, surgiram vozes críticas procurando demonstrar empiricamente o alto grau de organização social-institucional nas *slums*, favelas etc. que desafiavam a hipótese da cultura de pobreza. Estudos antropológicos conduzidos em distintos contextos de pobreza urbana enfatizavam a existência de um ativo engajamento político destes grupos populacionais pelo viés de movimentos sociais e comunitários, uma majoritária adesão aos modelos de ascensão social norteada na sociedade dominante, assim como uma forte articulação social e política a partir de redes clientelistas (Perlman, 2010). Particularmente, a análise de redes sociais (migratórias) e de organizações locais comunitárias revelava o alto grau de organização social e a existência de um sistema de proteção informal estabelecido dentro dos bairros pobres à base de vínculos de reciprocidade e de solidariedade (Lomnitz, 1975). A esta grande vitalidade do sistema primário de suporte e de reciprocidade – ancorado nos três pilares: família/parentes, amigos e vizinhança – deve ser acrescentada a emergência de um forte associativismo (não)religioso na década de 1980.

Posteriormente à abordagem da marginalidade, ganhou relevância na discussão acadêmica da década de 1970, uma aproximação (neo)marxista à pobreza urbana que correlacionava as expressivas estruturas de segregação residencial econômica com as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e com a intervenção enviesada do Estado no planejamento urbano (Kowarick, 2009; Roberts; Wilson, 2010).

A abordagem da pobreza à luz dos conceitos de exclusão e vulnerabilidade social

No âmbito da questão social, as décadas de 1990 e 2000 são marcadas pela percepção do agravamento das desigualdades sociais e das dificuldades cada vez maiores de inserção no mercado de trabalho, das frágeis proteções sociais, e da difusão de bolsões de pobreza por todo o espaço urbano (Kowarick, 2009). Ao mesmo tempo, diminuíram significativamente as trocas de sociabilidade inter-classe no ambiente das instituições de socialização e nos espaços de uso comum (Kaztman, 1999). Enquanto isso, o acesso à educação, que havia alcançado virtualmente a universalidade nas regiões urbanas, se torna cada vez mais segmentado em termos qualitativos e se converte em principal condicionante da mobilidade social do indivíduo, acompanhando o generalizado cresci-



mento das exigências do mercado laboral em termos de qualificação escolar. Não obstante o maior grau de heterogeneidade sócio-espacial das grandes metrópoles, largamente tributária ao deslocamento das classes média e alta para as regiões mais periféricas predominantemente habitadas pelas camadas baixas, agudizaram-se tanto a tendência de concentração de desvantagens estruturais em espaços urbanos considerados homogeneamente mais pobres, quanto a tendência de concentração espacial da extrema riqueza, principalmente em condomínios fechados altamente protegidos (Kaztman, 1999).

No plano teórico, os conceitos de exclusão social (Paugam, 2005) e vulnerabilidade social (Moser, 1998) ganharam maior relevância nos estudos latino-americanos, havendo amplo consenso de que se trata de uma forma de pobreza muito mais complexa e heterogênea em relação à situação precária das décadas de 1950 e 1960, tanto do ponto de vista da composição social dos grupos atingidos, quanto de sua distribuição espacial (Kowarick, 2009). Roberts (2007) aponta a institucionalização da pobreza desde a década de 1990 que se reflete através dos programas sociais como um contingente permanente de indivíduos e famílias mais vulneráveis que se tornou “objeto” de programas de transferência de renda mínimas. Outrossim, Saraví (2007) e Kaztman (1999) convergem em apontar as transformações ocasionadas nas composições familiares, destacando-se a redução do tamanho da família, o enfraquecimento do arranjo tradicional do modelo do *male breadwinner* e o subsequente aumento proporcional de famílias chefiadas por mulheres. Estas alterações arriscam desmantelar os princípios vitais de subsidiariedade familiar; portanto, aumenta o risco de vulnerabilidade e de desproteção de determinados grupos populacionais, como mulheres chefes-de família, idosos e doentes.

A abordagem da dimensão espacial da pobreza urbana a partir do efeito-território

A discussão em torno do efeito-território foi instigada a partir da aproximação estruturalista às desigualdades sociais de Wilson (1996), que elucidava sobre as consequências da pobreza e segregação para a vida dos afro-americanos habitando os guetos de Chicago. Sua argumentação se norteia no conceito de isolamento social, definido como a dissociação do indivíduo pobre *vis-à-vis* pessoas e instituições representando a sociedade dominante; o seu confinamento ao contexto social local também dificultaria sua integração econômica em função da falta de acesso a informações sobre vagas de emprego (Small; Feldman, 2012). Wilson (1996) asseverava que a saída da classe média



afro-americana da *inner-city* teria enfraquecido a capacidade de integração social vertical da população local, considerando-se seu papel de amortizar os impactos negativos do desemprego, de assegurar a viabilidade econômica da infra-estrutura social e comercial e de transmitir valores e referências sociais positivas. Posteriormente, Sampson (2012) demonstrou que o impacto negativo do contexto sociorresidencial se vê atenuado pela capacidade de controle social informal na escala da comunidade. *Vice-versa*, a erosão da *collective efficacy*⁴ favoreceria a infiltração de estruturas criminosas na sua organização social.

A pesar de distanciar-se do debate ideologicamente polarizado entre conservadores e liberais das décadas de 1960 e 1970 sobre a *underclass* afroamericana, a discussão em torno do efeito-território transcende uma forte ênfase na análise dos padrões de sociabilidade do indivíduo, de determinados comportamentos de "desvio" e no controle social informal da comunidade, que se conjuga com a análise das consequências da segregação residencial racial para sua integração socioeconômica. Estudos mais contemporâneos têm crescentemente criticado a assunção de Wilson (1987) de uma interferência "generalizada" de fatores contextuais nas condições de vida do indivíduo (Small; Feldman, 2012). Neste sentido, Small (2004) distingue entre três aproximações ao efeito-território, quais sejam: (1) a perspectiva universalista (*universalistic approach*) que corresponde a uma visão do gueto como instituição – tal como defendida pela Ecologia Social e pela leitura estruturalista da pobreza de Wilson (1987): esta parte de determinados critérios classificatórios que supostamente se comprovam em todos os bairros extremamente desvantajosos, como uma taxa de pobreza superior a 40%, altos índices de criminalidade, de violência, de desemprego e elevadas proporções de famílias encabeçadas por mulheres solteiras. Sob esta perspectiva, as relações causais inferidas à base de exemplos de estudos de caso conduzidos em bairros que cumprem com estes critérios se comprovam na totalidade dos guetos; (2) os estudos que advogam por uma perspectiva particularista (*particularistic approach*) procurando identificar os mecanismos e processos que produzem um determinado resultado em um caso particular; estes pressupõem uma grande heterogeneidade do efeito-território; e (3) a perspectiva condicional (*conditional approach*) que busca desvendar os mecanismos pelos quais "opera" o efeito-território em distintos bairros sem, no entanto, inferir uma generalização destes efeitos.

Na América Latina, estudos quantitativos corroboram o impacto do efeito-território no nível de renda, no acesso ao mercado de trabalho e na modalidade formal/informal do



emprego desempenhado, que prejudica as populações pobres vivendo em bairros periféricos (Roberts; Wilson, 2009). Estas dificuldades decorrem da distância aos principais mercados de trabalho formal que se concentram nas porções centrais da cidade assim como das práticas de discriminação na busca de emprego (Kowarick, 2010). Ribeiro et al. (2010) argumentam que a falta de investimentos públicos em instituições de educação nestes locais se traduz em uma maior distorção idade-série, em um baixo desempenho escolar e em um frequente abandono da escola. Já Kaztman (1999) aponta a ausência de modelos de referência social suscetíveis de valorizar a educação como caminho formal para a integração econômica, fato que estimula a adesão a modelos criminosos de provisão de renda. O autor observa que nos bairros segregados da periferia de Montevidéu, Uruguai, existem poucos contatos com pessoas e instituições da classe média, situação que prejudica seu acesso a informações sobre empregos. Enquanto estes resultados corroboram em grandes linhas a hipótese do isolamento social postulado por Wilson, Marques (2010) demonstra à base de um estudo quantitativo conduzido em diferentes bairros pobres e periféricos de São Paulo que o efeito da segregação pode tornar a sociabilidade do indivíduo mais dispersa e diversificada, dado o imperativo de acessar recursos extra-locais.

Outro grupo de estudos vem se debruçando sobre a relação de proximidade geográfica entre grupos socialmente distantes e as oportunidades de integração socioeconômica das camadas baixas (Almeida; D'Andrea; de Lucca, 2008; Ruiz-Tagle, 2016). Convém ressaltar que, em diferença ao dualismo *inner-city* – subúrbio/região metropolitana inerente à organização socioespacial das metrópoles estadunidenses, as cidades latino-americanas sempre abrigaram tanto padrões de segregação macro-social do tipo centro-periferia, quanto configurações espaciais marcadas pela proximidade espacial entre grupos socialmente distantes⁵. Sustenta-se que esta relação de proximidade traz uma série de vantagens locacionais em termos de acesso aos principais mercados de trabalho e a serviços urbanos de alta qualidade, situação que contrasta com a concentração espacial de desvantagens estruturais nos bairros mais periféricos (Almeida; D'Andrea; Lucca, 2008). Esta configuração socioespacial oferece amplas oportunidades de testar a validade do argumento amplamente discutido na literatura estadunidense se a proximidade a grupos sociais de maior *status* econômico incrementa as chances de integração socioeconômica das camadas baixas e, portanto, mitiga o impacto negativo do efeito-território. Conforme Joseph e Chaskin (2010), esta relação de proximidade (1) estimula as articulações inter-classe; (2) favorece o acesso a informações sobre vagas



de emprego, (3) fortalece o controle social informal da comunidade, (4) amplia a exposição a modelos de referência social da classe média e (5) proporciona um melhor acesso a serviços urbanos de alta qualidade. Esta premissa de "geografias de oportunidades" também criou a base para a elaboração de políticas de dessegregação e de *social mixing* implementadas em distintas cidades estadunidenses e europeias.

Para avaliar o impacto do efeito-território nas condições de vida do indivíduos pobre e examinar o potencial fator mitigador da proximidade a "geografias de oportunidades", discutiremos a seguir os resultados auferidos em um estudo qualitativo conduzido nos três bairros populares Calabar, Bate Facho e Vila Verde, localizados em proximidade a bairros da classe média e alta de Salvador. Estas configurações socioespaciais serão contrastadas com os dois bairros Fazenda Grande II/Jaguaripe e São João do Cabrito, inseridos em regiões periféricas homoganeamente mais pobres da capital baiana. Em vez de focalizar em um fator interveniente específico, parte-se neste trabalho da multidimensionalidade do efeito-território, em consonância com os postulados de Bourdieu (1979)⁶. Seguindo as considerações de Häußermann (2003), pressupõe-se que o contexto sociorresidencial não interfere apenas no acesso ao mercado de trabalho e desempenho escolar, senão que afeta também os padrões de sociabilidade e a percepção subjetiva do indivíduo.

O autor distingue entre três dimensões analíticas estreitamente interligadas, quais sejam: (1) a dimensão material, (2) a dimensão social, (3) e a dimensão simbólica. Na dimensão material, abordam-se aspectos atinentes às oportunidades empregatícias locais, ao acesso a serviços urbanos e à infraestrutura comercial, social e cultural no bairro. A dimensão social abrange os componentes redes sociais e influência de grupos de pares em processos de socialização. Acrescenta-se a esta dimensão a análise da capacidade de *collective efficacy* (Sampson, 2012), já que se pressupõe um impacto significativo do crime na organização social da comunidade e nas condições de vida dos seus moradores. Já na dimensão simbólica, investiga-se o impacto da estigmatização territorial no acesso ao mercado de trabalho e nos padrões de sociabilidade do indivíduo.

Para o propósito deste trabalho, foram realizadas um total de 100 entrevistas semi-estruturadas no período de novembro de 2018 a março de 2019, com aproximadamente meia hora de duração, em distintos locais dos cinco bairros e em diferentes horários. Realizou-se uma primeira rodada de entrevistas que seguia uma estrutura de questões mais aberta. Este procedimento facilitou a elaboração do questionário final que serviu



como ponto de partida para a segunda rodada de entrevistas, enfatizando-se os aspectos considerados como mais relevantes. Após a condução das primeiras entrevistas no Calabar, estabeleceu-se um limite de vinte pessoas por cada bairro. Procurava-se selecionar um número equânime de entrevistados representando os três distintos ciclos de vida, no intuito de facilitar a comparação entre os três locais. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas e submetidas à análise de discurso, reproduzindo-se trechos de citação considerados como paradigmáticos para sustentar os argumentos desenvolvidos. As entrevistas foram flanqueadas por observações de campo que viabilizavam a interação direta do pesquisador com os moradores e com as diversas associações, instituições e igrejas do bairro.

Mecanismos a partir dos quais opera o efeito-território

O estudo corrobora que o impacto do efeito-território nas condições de vida dos entrevistados varia em função das variáveis: distância geográfica ao mercado de trabalho, índice de vulnerabilidade social da população e ocorrência de homicídios, observando-se uma maior incidência nos bairros periféricos São João do Cabrito e Vila Verde. Evidenciam-se estreitas causalidades entre as dimensões material, social e simbólica do efeito-território, sendo que, por exemplo, deficiências em termos de segurança pública impactam negativamente na procura de emprego, nos padrões de sociabilidade, na capacidade de *collective efficacy* e na auto-percepção dos entrevistados. Na dimensão social, cabe assinalar a forte influência dos grupos de pares vinculados ao tráfico de drogas nos processos de socialização, fato que transcende um alto grau de infiltração de estruturas criminosas na organização social do bairro, particularmente nos bairros São João do Cabrito e Vila Verde. A estas se contrapõem, no caso do Calabar, diversas instituições associativas e organizações da rede pública e privada que oferecem uma ampla gama de atividades para as crianças e adolescentes e que promovem referências sociais positivas. Já no São João do Cabrito, observa-se uma fraca infraestrutura social e a ausência de referências sociais positivas, abstraindo-se das numerosas igrejas evangélicas que promovem uma série de recursos (não)materiais para seus membros, como pequenos empréstimos, doações de roupa e de alimentos. Na dimensão simbólica, evidenciam-se as maiores convergências entre os cinco bairros. Convém enfatizar a persistência de uma forte estigmatização territorial dos entrevistados alimentada pela mídia e por pessoas não-residentes que constrange seu processo de integração no mercado laboral, o acesso a determinados serviços e as possibilidades de interação com não-residentes. Outrossim, o estudo aponta distintas



formas de discriminação institucional que segundo os entrevistados se manifestam nas abordagens policiais e no tratamento dos alunos pelos professores dos colégios locais.

A população jovem e de baixa renda representa o grupo social mais afetado pelo impacto do efeito-território, considerando-se o fato que, em decorrência de uma maior restrição do raio de atuação ao próprio bairro, este se vê mais exposto a processos de socialização e grupos de pares locais, fato que também limita o acesso a informações sobre vagas de emprego (Wilson, 1996). Os jovens já demonstram uma dinâmica avançada de interiorização das baixas perspectivas de ascensão socioeconômica em função das suas deficiências escolares, da necessidade de ajudar na provisão de renda familiar, da desistência escolar em casos de gravidez na adolescência e, finalmente em decorrência dos estigmas territoriais dificultando sua busca de emprego fora do próprio bairro; ao mesmo tempo, os poucos recursos dos pais respectivos não permitem a aquisição de capital social e cultural necessária para a integração no mercado de trabalho formal. Este fator também se atrela às maiores exigências de certas profissões em termos de nível escolar, muitas vezes deixando como única alternativa a realização de atividades de venda ambulante no mercado laboral informal. Inferindo a partir dos resultados empíricos, três mecanismos podem explicar a variabilidade do impacto do efeito-território nos três bairros analisados, quais sejam: (1) as alterações no sistema primário de suporte, (2) o impacto do crime e (3) a estigmatização da população.

O primeiro mecanismo se atrela tanto a fatores espaciais, como a concentração de altos níveis de desemprego e a deprivação de recursos institucionais quanto a transformações macrossociais, como as mudanças na composição da família e um generalizado declínio da mobilização coletiva dos moradores em favor de um etos mais individualista. Chama a atenção que no caso de São João do Cabrito e Vila Verde, poucas pessoas indicam prestar algum tipo de suporte, como o cuidado de criança, trabalhos de construção e conselhos emocionais. Caso este tipo de suporte seja concedido, este beneficia principalmente os membros da família extensa que moram na mesma casa. A maioria dos entrevistados afirma que os vizinhos raramente prestam algum tipo de suporte material e social, apontando-se a quebra de confiança com pessoas que se envolveram com o tráfico de drogas. A estrutura encapsulada das redes sociais também se atrela ao fato que de noite a locomoção dentro do bairro e o uso do transporte público se vêem constringidos pela atuação de grupos criminosos vinculados ao tráfico de drogas. O enfraquecimento do sistema primário de suporte e reciprocidade também deve ser explicada à luz do aumento da participação da força de trabalho



feminino no mercado de trabalho (Carr, 2003), delineando-se uma correlação entre o nível de desemprego no bairro e a disposição de prestar diferentes serviços de ajuda em casos emergenciais e de monitorar as crianças e adolescentes na vizinhança. Desta forma, obteve-se uma avaliação mais positiva acerca da vitalidade do sistema primário de suporte no Bate Facho – apresentando altos níveis de desemprego e onde uma grande parte das mães se encontra em casa durante o dia – que contrasta com o enfraquecimento desta estrutura de suporte no caso de São João do Cabrito, bairro que acusa maiores taxas de ocupação profissional principalmente no segmento feminino.

Evidenciando maiores convergências com o contexto urbano estadunidense (Sampson, 2012; Wilson, 1987), o Bate Facho demonstra que a baixa capacidade de mobilização política – de crucial importância para a reivindicação de investimentos públicos em infraestrutura e serviços públicos locais – prejudica a integração socioeconômica da população, principalmente considerando a falta de escolas e creches locais. Particularmente no caso de São João do Cabrito se confirma o efeito negativo da deprivação dos recursos institucionais. Por um lado, este *vacuum* institucional deixado pelo Estado foi sendo preenchido pelas igrejas evangélicas, que promovem uma série de recursos (não)materiais aos seus membros. Contudo, estas falham em fortalecer a capacidade de coesão interna da comunidade dada a forte concorrência entre as distintas congregações. Por outro lado, a ausência do Estado foi preenchida por estruturas criminosas que se infiltraram na organização social da comunidade. Esta situação se comprova também no caso de Vila Verde enquanto a grande vitalidade do sistema primário de suporte observado no Bate Facho beneficia o acesso a recursos (não)materiais em situações de emergência e fortalece a capacidade de *collective efficacy* da comunidade.

O segundo mecanismo remete ao impacto do crime na integração econômica do indivíduo, nos seus padrões de sociabilidade, nas formas de organização social da comunidade e na imagem territorial do bairro. Virtualmente todos os entrevistados – excetuando-se os moradores do Calabar – declaram estar sofrendo de um forte impacto do crime nas suas rotinas diárias. Sendo assim, a violência estrutura o cotidiano de uma parte da população moradora destes bairros, onde dominam os grupos armados no controle social do bairro. A exposição a grupos de pares afiliados ao tráfico de drogas afeta principalmente os segmentos mais jovens do bairro Vila Verde e São João, enquanto, no Calabar, as instituições públicas e privadas e, no Bate Facho, o sistema de suporte



entre os vizinhos, logram mitigar este efeito. Esta primeira observação se alinha ao argumento de Carr (2003), postulando que o controle social informal também pode ser eficiente em bairros que não são caracterizadas por densos vínculos sociais mas onde organizações comunitárias facilitam a ação do controle do crime. Estes resultados frisam a importância da esfera paroquial do controle social informal (Hunter, 1995)⁷ na prevenção do crime no bairro, considerando-se que a variabilidade entre os cinco bairros analisados se atrela à existência e à atuação de associações filantrópicas locais; já a segunda observação aponta a grande relevância dos vínculos primários tecidos no âmago da família e vizinhança em bairros que apresentam deficiências em termos de acesso a serviços urbanos e onde carece de infraestrutura social e cultural, se estes fatores se conjugam com baixos níveis de violência, como observado no Bate Facho. No entanto, a esfera privada do controle social informal se vê substancialmente enfraquecido no bairro de São João do Cabrito, acusando altos níveis de violência; esta dinâmica se vê agravada pela falta de associações filantrópicas e um baixo grau de mobilização política da comunidade.

Conforme Skogan (2012) a participação em grupos de combate ao crime está correlacionada ao reconhecimento consensual de problemas locais e varia em função do *status* socioeconômico da população. Em outras palavras, o controle social informal assentado na esfera paroquial pode ser eficiente em comunidades menos pobres onde os segmentos com maior poder aquisitivo também contribui financeiramente na manutenção das instituições locais, conforme demonstram os casos de Fazenda Grande II e Calabar. Em diferença ao contexto urbano estadunidense, iniciativas de combate ao crime partindo da esfera pública do controle social informal não desempenham um papel de destaque no combate ao crime nas comunidade mais pobres. Neste caso, o crime e o medo minam o suporte para a atuação da polícia local e produzem o retraimento do indivíduo da vida comunitária, ao mesmo tempo que favorecem ações individualistas de auto-proteção, como a instalação de dispositivos de proteção na casa e a evitação de determinadas localidades disputadas pelo tráfico de drogas. Esta falta da capacidade de desenvolver estratégias junto aos órgãos públicas – neste caso com a polícia – se revela particularmente no bairro São João do Cabrito, onde se obtiveram os indicadores mais elevados de reprovação das ações de intervenção da polícia.

É importante ressaltar que, no Brasil, as práticas socialmente aceitas para a intromissão "corretiva" do indivíduo na vida dos seus vizinhos ou de pessoas desconhecidas do bairro diferem substancialmente da concepção de uma cultura cívica mais "engajada"



nos Estados Unidos (Carr, 2003), fato que dificulta a aplicação do conceito de *collective efficacy* de Sampson para este contexto. Nos Estados Unidos, o engajamento em prol do bem-estar dos vizinhos e da comunidade se assenta em distintas premissas e obrigações ético-morais cujo não-cumprimento é frequentemente visualizado como "cultura de desvio" que contribui à desorganização social da comunidade (Wilson, 1996). A frequente recorrência à violência dentro das interações cotidianas no Brasil remete a um padrão normativo aceito e legítimo entre determinados grupos sociais no Brasil, tratando-se menos de um fenômeno "marginal" do que de um comportamento já naturalizado. Seguindo este racocínio, indivíduos em condições de isolamento social estariam mais condicionados do que aqueles integrados na sociedade dominante a adotarem um curso de ação orientado pela violência ou ilegalidade (Perlman, 2010). Esta situação cria obstáculos à resolução pacífica de conflitos e tensões entre vizinhos.

O terceiro mecanismo se atrela à estigmatização territorial da população. A forte associação entre atributos sociais e espaciais na avaliação do "outro" favorece a reprodução de distintas práticas de discriminação territorial, uma situação que afeta negativamente a procura de emprego e a interação com indivíduos não-residentes do bairro. Neste aspecto, obtiveram-se os resultados mais convergentes entre os cinco bairros, fato que frisa a necessidade de integrar a percepção subjetiva dos entrevistados sobre processos e mecanismos de exclusão (Bourdieu, 1979). Enquanto nos bairros São João do Cabrito e Fazenda Grande II/Jaguaripe os estigmas decorrem principalmente da sua localização periférica, nos três bairros inseridos na Orla Atlântica, o grau de discriminação varia em função (1) das possibilidades de participação socioeconômica do indivíduo vis-a-vis seu entorno geográfico e (2) do grau de isolamento espacial dos condomínios de elite vizinhos.

No caso do Calabar, trata-se de um bairro inserido no primeiro vetor de expansão das classes média e alta de Salvador, cuja população usufrui da proximidade aos principais polos do mercado de trabalho, tanto formal quanto informal, assim como da alta qualidade dos serviços públicos oferecidos nos seus arredores. Esta situação se conjuga com amplas oportunidades de participação social no seu entorno, principalmente a partir do uso compartilhado das praias e dos equipamentos esportivos espalhados pela Avenida Centenário. As possibilidades de participação socioeconômica vis-a-vis seu entorno geográfico no caso de Bate Facho enfraqueceram em decorrência do aumento do crime e da gradativa expulsão dos seus moradores da Praça do Imbui, conjunto de bares que se tornou alvo de um projeto de revitalização urbana. Esta



privatização do espaço coaduna com uma maior presença de vigilantes nas áreas limítrofes entre o Bate Fahco e o Imbui, uma dinâmica que cria obstáculos a venda informal no espaço público.

Já as articulações econômicas, sociais e simbólicas dos entrevistados do Vila Verde se esbarram com a ausência de possibilidades de participação socioeconômica nos espaços públicos, tanto para promover as articulações sociais com os habitantes do Alphaville 2 quanto para a mercantilização de bens. Observa-se um maior grau de isolamento espacial das camadas altas à medida que estes bairros se distanciam do centro e apresentam um uso exclusivamente residencial do espaço, situação que reduz as possibilidades de participação social dos moradores pobres dos bairros vizinhos; o maior recurso a dispositivos de proteção e segurança no caso do Imbui e principalmente da Alphaville 2 se atrela ao fato que estes condomínios se inserem em regiões periféricas acusando uma maior taxa de ocorrências de crimes violentos em comparação com as porções mais centrais da cidade.

Considerações Finais

A pesquisa se insere em um debate ainda incipiente no Brasil sobre a reprodução da pobreza a partir do conceito de efeito-território. O estudo evidenciou que existem uma série de mecanismos que afetam negativamente as condições de vida dos entrevistados, como a influência do tráfico de drogas na organização comunitária. Neste estudo, advogou-se por uma perspectiva condicional que busca desvendar os mecanismos pelos quais operam o efeito-território em distintos bairros sem, no entanto, inferir uma generalização destes efeitos. O modelo explicativo trata os mecanismos observados em um determinado caso como condicionalidades e não como características universais dos bairros pobres *sui generis* (Small, 2004).

Seguindo este raciocínio, distintos mecanismos e processos operando na escala do bairro interferem nas condições de vida de forma heterogênea, tratando-se, portanto, de uma condicionalidade do efeito-território que se revela particularmente em estudos comparativos aonde os fatores exógenos são similares. Por exemplo, o crime organizado interfere a princípio em todos os cinco bairros e pode ser considerado como um dos principais mecanismos operacionais do efeito-território. No entanto, seu impacto se vê condicionado pela prevalência de recursos institucionais (Calabar), pela presença de redes densas e coesas de vizinhança (Bate Facho e Fazenda Grande II/Jaguaripe) ou bem pela ausência destes dois elementos atenuantes (Vila Verde e São João do



Cabrito). A aproximação condicional à pobreza estipula que bairros comportando uma população de perfil socioeconômico baixo não são internamente homogêneos; do mesmo modo, os indivíduos não se vêem afetados igualmente pelo contexto socioresidencial no qual eles se inserem. No entanto, a associação causal entre os fatores atrelados a escala do bairro e os fatores que se reportam ao próprio indivíduo não pode ser considerada como arbitrária, senão ocorre a partir de determinados mecanismos. A análise mais aprofundada destes mecanismos, capaz de identificar suas estruturas causais comuns e de atentar para sua variabilidade interna, pode servir de base para futuros estudos comparativos conduzidos em outros bairros de Salvador ou em cidades diferentes.

Notas

¹ Neste sentido, dois modelos explicativos estruturam a abordagem da pobreza urbana na

América Latina: o *Asset-Vulnerability-Framework* de Moser (1998) e o modelo *Activos, Vulnerabilidades e Estruturas de Oportunidades* (AVEO) de Kaztman (2000).

² Este conceito se define como as desvantagens socioeconômicas que impactam nas condições de vida do indivíduo em função da sua inserção em determinados contextos socioresidenciais.

³ O termo *inner city* engloba a todos os bairros localizados na região central das metrópoles estadunidenses que comportam altas taxas de pobreza e desemprego, além de sofrer da degradação física do *habitat* e da perda de investimentos em infraestrutura e serviços urbanos.

⁴ Conforme Sampson (2012), o conceito *collective efficacy* combina a coesão social e a confiança mútua com a expectativa compartilhada de controle social informal, conceito compreendido como a maneira em que os vizinhos podem contar com o apoio de outrem para manter a ordem pública, monitorar e vigiar as crianças e adolescentes conforme práticas, normas e sanções coletivamente estabelecidas.

⁵ O termo “socialmente distantes” se reporta neste caso às disparidades observadas entre os grupos sociais vivendo em proximidade espacial a partir dos critérios de renda nominal familiar, status profissional e nível de educação.

⁶ Para Bourdieu (1979), o espaço social se compõe das relações de proximidade e separação, ambas traduzindo as posições hierárquicas do indivíduo e dos grupos sociais. Fundamentando-se na teoria dos campos, os lugares no espaço social são definidos pelas posições geradas pela distribuição desigual do volume e da composição e posse



do capital (econômico, social e simbólico) do indivíduo que determinam largamente as relações de dominação na sociedade. Esta concepção tridimensional utilizada na teoria dos campos de Bourdieu fundamenta a proposta metodológica de Häußermann que será utilizada em nosso estudo qualitativo. No entanto, trata-se neste último caso de dimensões analíticas e esferas de atuação pelas quais opera o efeito-território e menos de categorias de distribuição de capital do indivíduo que refletem as relações de dominação e de poder.

⁷ Hunter (1985) distingue entre três orden de controle social, a privada, a paroquial e a pública. para ilustrar como os distintos tipo de relações sociais tecidas em distintos níveis da vida social se trduzem em diferentes tipos de controle social informal.

Referências Bibliográficas

Almeida; R.; D'Andrea, T.; DE Lucca, D. (2008). Situações periféricas: etnografia comparada de pobreza urbanas. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 82, pp. 109-130.

Borsdorf, A.; Hidalgo, R.; Vidal-Koppmann, S. (2015). Social Segregation and gated communities in Santiago de Chile and Buenos Aires. A comparison. *Habitat International*. Amsterdam, v. 15, pp. 1-10.

Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris, Editions Minit.

Fassin, D. (1996). Exclusion, underclass, marginalidad: Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en América latine. *Revue française de sociologie*. Paris, v. 37, n. 1, pp. 37-75.

Häußermann, H. (2003). Armut in der Großstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit. *Informationen zur Raumentwicklung*. Berlin, v. 3/4, pp. 143-57.

Joseph, M.; Chaskin, R. (2010). Living in a mixed-income development: Resident perceptions of the benefits and disadvantages of two developments in Chicago. *Urban Studies*. Newcastle upon Tyne, v. 47, n. 11, pp. 2347–2366.

Kaztman, R. (org.). (1999). *Activos y Estructura de Oportunidades: Estudio sobre las Raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Kowarick, L. (2009). *Viver em Risco. Sobre a Vulnerabilidade Socioeconômica e Civil*. São Paulo, Editora 34.

Lomnitz, L. A. (1975). *Come sobreviven los marginados?* México, D. F.. Siglo XXI.

Marques, E. C. de L. (2010). *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo, Editora Unesp.



- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessin Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*. Amsterdam, v. 26, n. 1, pp. 1-19.
- Perlman, J. (2010). *Favela. Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York, Oxford University Press.
- Ribeiro, Luis C. de Q. et al. (eds.). (2010). *Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- Roberts, B. R.; Wilson, R. H. (2009). *Urban Segregation and Governance in the Americas*. New York, Palgrave Macmillan.
- Ruiz-Tagle, J. (2016). La Persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en la Florida. *EURE*. Santiago de Chile, v. 42, n. 125, pp. 81-108.
- Sampson, R. J. (2012). *Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Skogan, W. G.; LEWIS, D. A. (2008). The Reactions to Crime Project. *Law and Policy*. Denver, v. 1, no. 4, pp. 497-501.
- Small, M. L.; Feldman, J. (2012). "Ethnographic Evidence, Heterogeneity, and Neighbourhood Effects after Moving to Opportunity." In: Van Ham, M.; Manely, D.; Bailey, N. (Orgs.). *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. Dordrecht, Springer.
- Wilson, W. J. (1996). *When Work Disappears*. New York, Alfred Knopf.



Entre a Crítica e a Naturalização : As Concepções de Pobreza dos Cursistas da Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

Eliana Andrade da Silva

Resumo

Este artigo expõe alguns dos resultados da pesquisa “as representações da pobreza construídas pelos cursistas da Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social no Rio Grande do Norte”. Objetiva, portanto, apresentar as concepções dos entrevistados sobre o fenômeno “pobreza”. No Brasil, os estudos sobre a pobreza tem se expandido na última década. Entretanto, persistem análise unilaterais (monetárias) sobre a mesma. Assim, partimos do pressuposto que o entendimento da temática requer uma abordagem multifatorial e portanto, consideramos que a pobreza se constitui como uma categoria multidimensional, na qual articulam-se diversos fatores (renda, raça/etnia, escolaridade etc). A metodologia utilizada baseou-se em revisão bibliográfica e coleta de dados primários através de um questionário aplicado aos entrevistados (301 sujeitos). Os resultados indicam que as concepções de pobreza não são homogêneas e que variam entre a crítica e a naturalização da mesma, com predominância da última. O estudo identificou uma tendência a culpabilização do pobre por sua situação sócio econômica. As conclusões apontam para a presença de concepções contraditórias, nas quais se expressam o senso comum e uma explicação moralizadora do fenômeno “Pobreza”, a qual é vista pelos entrevistados como uma responsabilidade dos sujeitos (pobres) e como parte da realidade social. Portanto, não se apresentam críticas ao fenômeno da Pobreza, sejam estas de caráter econômico ou político, tendendo a naturalização do referido fenômeno

Palavras chave

Pobreza; Concepções; Crítica; Naturalização.

Introdução

Este artigo expõe alguns dos resultados da pesquisa “as representações da pobreza construídas pelos cursistas da Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social no Rio Grande do Norte. A investigação teve como objetivo principal conhecer como os cursistas constroem e compartilham suas representações sociais sobre o objeto simbólico “Pobreza” e como essas “verdades” de senso comum orientam suas práticas em relação ao fenômeno da pobreza e das desigualdades sociais. A pesquisa



foi realizada entre os anos de 2015, 2016 e 2017 junto aos estudantes do curso de Especialização “Educação, Pobreza e Desigualdade Social” que é uma iniciativa financiada pelo Ministério da Educação do Brasil e gerida pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão-Secadi-. OS objetivos da pesquisa foram: a) Conhecer o perfil sociográfico da população matriculada no curso de Especialização Pobreza e Desigualdade social no RN; b) Conhecer os conteúdos discursivos (opiniões, imagens, percepções, conceitos) utilizados por esta população explicar o fenômeno da pobreza. De forma geral, e considerando-se os limites do espaço desta publicação, a exposição está assim estruturada: a) fundamentação do problema ; b) metodologia c) resultados e discussão d) e f) considerações finais.

Fundamentação do Problema de Pesquisa

Para a análise das articulações entre Educação, Pobreza e Desigualdade Social, foco deste estudo, se faz necessário apresentar o contexto no qual se insere esta investigação por compreendermos que as concepções de Pobreza e a Desigualdade social se expressam nas práticas das (os) profissionais daqueles ue atuam nestas problemáticas.

Em virtude das expressões cada vez mais agudas da pobreza o debate sobre as formas de enfrentá-la se amplia no Brasil, sobretudo no contexto atual de grave crise econômica. Em tal contexto, a análise da realidade brasileira aponta a existência de uma brutal desigualdade social e econômica, pois 10% considerados mais ricos detém 75% da riqueza total, enquanto que os 90% mais pobres ficam com apenas 25% da riqueza produzida. Estes dados acompanham um movimento mais geral de concentração de renda e riqueza na América Latina, já que é constatado que mais de 40% da população é pobre e que 15% a 20% dela são considerados indigentes.

O Rio Grande do Norte, é um estado que se insere predominantemente de região do semiárido Brasileiro, e, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2011, divulgada pelo IBGE em setembro de 2012 apresenta o maior número de desempregados do nordeste, com 9,6%. Ocupa o segundo lugar no país, perdendo apenas para o Amapá com 12,9%. O índice de concentração de renda no estado demonstra que 1,7% da população recebem mais de 20 salários mínimos, enquanto 55% sobrevivem com até dois salários mínimos. Diante deste cenário podemos inferir que o fenômeno da pobreza se faz presente na realidade norterio-grandense e segue



uma tendência mais geral observada tanto no Brasil como em alguns países latinoamericanos.

Em termos históricos a pobreza se constitui como fenômeno persistente na sociedade brasileira, a qual experimentou distintos processos políticos, econômicos e sociais, mas não conseguiu superar esta problemática que se atualiza e, ao mesmo tempo, recupera traços do passado. Neste sentido,

a pobreza contemporânea arma um novo campo de questões ao transbordar dos lugares nos quais esteve configurada 'desde sempre': nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da economia informal, nos confins do mundo rural, num Nordeste de pesada herança oligárquica, em tudo o mais, enfim, que fornecia (e ainda fornece) as evidências da lógica excludente própria das circunstâncias históricas que presidiram a entrada do país no mundo capitalista (Telles, 2013, p.16)

Desta forma, a pobreza pode ser compreendida como um fenômeno que engloba renda limitada, exclusão e subalternidade. Para efeito da pesquisa "Educação, Pobreza e Desigualdade Social" partimos da hipótese de que o fenômeno da pobreza se expressa de inúmeras formas e que diante deste cenário os profissionais que atuam nos contextos de pobreza necessitam avançar no conhecimento das determinações geradoras destas problemáticas. Este contexto não atinge apenas os denominados "pobres", mas também é experimentado de maneira distinta pelos profissionais que atuam em tais situações (assistentes sociais, educadores, entre outros), tendo em vista que o fenômeno da pobreza gera uma série de demandas e desafios para estes profissionais e por esta razão o entendimento do fenômeno da pobreza, dos seus efeitos, suas expressões e estratégias de enfrentamento se constituem como tarefa necessária para impulsionar a atuação destes sujeitos.

Metodologia

A coleta dos dados foi realizada durante a aula inaugural do Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social, ocorrida em 28 de agosto de 2015. Foram entregues 377 questionários, número correspondente ao total de presentes (embora houvesse 400 matriculados), mas, somente 301 preencheram o instrumento. Os dados indicam que o grupo pesquisado é composto majoritariamente por profissionais da área de Serviço Social (42%), seguido por profissionais da área de educação (26%). No entanto, também foram identificados profissionais com formação em



nutrição, psicologia, licenciados em geografia, em letras, em matemática, em história, em ciências biológicas e ainda cientistas agrários, cientistas sociais e gestores públicos, porém em percentuais muito baixos. De modo geral, todos atuam no contexto da pobreza e da desigualdade social, sobretudo na implementação de políticas e programas de assistência social, tais como o Bolsa Família, ou ainda na área de Educação atuam diretamente nas escolas públicas. Também foram analisadas como fonte de informações conforme explicitadas nas “cartas de intenções”- documento requerido quando da inscrição no curso as quais foram fonte de pesquisa e foram abordadas a partir da técnica de análise de conteúdo.

Resultados e Discussão

Os estudos acerca da pobreza tem sido ampliados nas últimas décadas tendo em vista que o fenômeno da pobreza se constitui como preocupação de diversas áreas de saber: a economia, a educação, o serviço social, entre outras profissões, as quais tem dedicado considerável espaço para discussões acerca do referido fenômeno. Em uma perspectiva tradicional a pobreza tem sido concebida como carência de renda e como óbice ao desenvolvimento, devendo ser erradicada e combatida. Nesta perspectiva sua mensuração estava ligada sobretudo a renda *per capita* dos indivíduos ou famílias e sua capacidade de consumo. No entanto, a análise do fenômeno da pobreza demanda a articulação de diversos fatores que extrapolam a renda individual e o poder de consumo das unidades familiares. Nesse sentido, partimos do pressuposto de que o entendimento da temática requer uma abordagem multifatorial. Em termos analíticos partimos do pressuposto que a pobreza não se reduz a privações materiais e pode ser considerada uma categoria multidimensional. Recorremos aqui as reflexões de Yasbeck (2012) que inicia suas análises afirmando que a pobreza se revela como uma face do descarte de mão de obra, fenômeno resultante das formas de expansão da economia capitalista. Ainda segundo Carmelita Yasbeck (2012) o fenômeno da pobreza se constitui como

uma experiência de desqualificação dos pobres por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinais das ‘qualidades negativas’, onde o pobre não sofre apenas ‘privações materiais’, mas também desqualificação social, alcançando o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas de sobrevivência” (Yasbeck, 2012, p. 318).



Desta forma, a pobreza pode ser compreendida como um fenômeno que engloba renda limitada, exclusão e subalternidade. Ancorada nesta noção ampliada de pobreza iniciamos a exposição dos resultados da pesquisa. Neste sentido, os dados extraídos a partir das justificativas dos entrevistados revelam as influências tanto de matrizes teóricas, quanto de elementos do senso comum nos discursos sobre a pobreza.

Assim, os dados obtidos revelam a existência de concepções nas quais a pobreza está relacionada às condições básicas-biológicas de sobrevivência são, tais como a alimentação. No entanto, também comparece na pesquisa a perspectiva de que há elementos básicos, mas não biológicos, os quais são necessários a existência dos indivíduos mas que constituem as condições de sobrevivência. Esta associação entre Pobreza e condições básicas se expressa no relato dos sujeitos de pesquisa quando questionamos sua concepção de pobreza e foi emitida a seguinte afirmação:

falta de oportunidades, porque essa condição limita o sujeito a diversas perspectivas: ir, vir, dinheiro limitado necessário para a prioridade alimentação, por exemplo, condições insalubres de vida, a questão alimentar abaixo do necessário para o ser humano, e essas condições subhumanas faz com que as doenças físicas e psicológicas se instalem. E por fim, falta de políticas públicas efetivas que tragam resultados positivos (Polo natal, questionário 3, p. 320)

O acesso a serviços, renda, programas, benefícios, oportunidades, etc, garantem uma maior possibilidade de melhoria da qualidade de vida . A população em geral podendo acessar direitos básicos de sobrevivência e mínimos sociais abrirá caminhos para ... (Polo natal 2, p. 268) pobreza é ausência de mínimos necessários que garantam a dignidade humana. Essa ausência caracteriza-se como exclusão, como negação e violação de direitos humanos, que atinge as crianças adolescentes, jovens, adultos, adultos, idosos. A pobreza caracteriza-se pela falta, tanto na dimensão econômica como na condição de cidadão, sujeitos de direitos (Polo natal 2, p 280) desemprego. Porque a falta de trabalho está condicionada a falta de alimento, a moradia, as condições de vida e ao sofrimento e sem isso a pessoa está submetida a uma situação precária de desigualdade social (Polo natal 2, p 252)

Assim, uma primeira aproximação com os dados revela a tendência de que a pobreza esteja associada a questão das oportunidades. Nesta linha de raciocínio os cursistas interpretam que a pobreza se desenvolve ou se manifesta tendo em vista a falta de oportunidades para os pobres. Esta tendência foi identificada com maior intensidade



que região metropolitana de Natal. Em termos teóricos a perspectiva das oportunidades tem suas elaborações teóricas advindas das elaborações de Amartya Sen. Em sua acepção a pobreza está ligada a falta de oportunidades. Ou seja, para o autor e a

pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. (Sen, 2010, p. 17)

Outra tendência que a pesquisa revela é situar a pobreza como privação e que comparece na pesquisa associada a elementos como condições mínimas para manter um indivíduo vivo, tais como alimentação e demais direitos sociais como educação, moradia, habitação. A associação de pobreza e privação é analisada por Amartya Sen (2010). Para o autor o desenvolvimento é visto como expansão das liberdades substantivas. Nesse sentido, o desenvolvimento “requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância excessiva de Estados repressivos” (Sen, 2010, p. 16)

Um outro aspecto relevante na pesquisa é a presença de diversas concepções sobre a condição dos pobres como podemos observar a seguir. Na análise dos depoimentos o Pobre foi definido como:

“que não tem vez/direitos”, “Classes menos favorecidas”, “Desfavorecido”, “Carente/mais carentes”, “Desamparado”, “Maginalizados”, “Vulnerável”, “Privado de direitos”, “Sem voz e sem vez”, “Os que não (em contraponto dos que tem)”, “Privados de direitos”, “Camadas menos favorecidas”, “Discriminado”. (Pólo Natal, 2015)

Diante desses dados pode-se afirmar que se apresenta nas falas a ideia de que o pobre é um sujeito que encontra-se em situação de desvantagem social e fica implícito que não é reconhecido como um cidadão portador de direitos.

Comparece também as concepções nas quais os Pobres são compreendidos como responsáveis pela sua condição de pobreza, ou seja, nesta perspectiva estes sujeitos são visto como: “Pouco esclarecidos sobre seus direitos”, “Sem conhecimentos”, “Pouco educados” (Pólo Natal, 2015).



Esta interpretação é emblemática de uma visão na qual os pobres contribuem para sua condição de pobreza através de uma postura passiva e acomodada. Nesta visão não há questionamentos sobre as razões do pouco conhecimento, da pouca educação e do pouco esclarecimento destes segmentos.

Outras perspectivas comparecem na pesquisa explicando a condição do Pobre como um sujeito, quais sejam: “Sem oportunidades” “Classe média baixa” “classes populares”, “Excluídos” “Africa no Brasil”. (Pólo Natal, 2015).

Nestas definições há uma tentativa de explicar a condição destes sujeitos a partir de fatores externos como a estruturação de classes sociais, a exclusão e a falta de oportunidades sociais e econômicas esta seria uma abordagem de caráter estrutural. Mas também se apresenta a perspectiva de Amartya Sen(2010) sobre a questão das oportunidades.

Estas concepções sobre a condição do Pobre como uma categoria social remete as análises realizadas por Silva (2013) ao realizar o balanço das produções teóricas dos paradigmas sobre pobreza através do qual sistematiza quatro grupos teóricos, quais sejam:

- a) Abordagens culturalistas (pobreza como resultante de fatores inerentes ao indivíduo)
- b) Abordagens estruturais (pobreza e determinações estruturais)
- c) Abordagens liberais-neoliberais (pobreza e fraquezas individuais)
- d) Abordagem multidimensional e relativa (pobreza e fatores multidimensionais)

Os dados fornecem elementos para que afirmemos que as concepções sobre os pobres se encontram entre as abordagens estruturais, quando se explica a condição do pobre como classe social, remetendo aos macroprocessos de exclusão econômica e social. Mas, as concepções também apontam para abordagens culturalistas quando a condição dos Pobres se situa entre a vulnerabilidade, a discriminação, a carência, entre outros. Esta abordagem é a mais expressiva na pesquisa. Além destas visões ainda se apresenta na pesquisa a abordagem liberal-neoliberal de pobreza, a medida em que alguns entrevistados definem o Pobre como “Pouco esclarecidos sobre seus direitos”, “Sem conhecimentos”, “ Pouco educados”. Podemos considerar de maneira geral que predomina uma visão conservadora sobre os Pobres, tendo em vista que as abordagens culturalistas e liberais são majoritárias entre os entrevistados. Tal abordagem assinala que fatores objetivos como desemprego são causados por questões morais. Ou seja, o



Pobre é percebido como diferente e inferior, posto que suas origens, ações e atitudes são consideradas as reprodutoras da pobreza dos adultos e seus filhos (Katz apud Silva, 2013, p. 39). Em trajeto similar a abordagem liberal-neoliberal explica a pobreza como resultante de motivos pessoais-inabilidade, falta de sorte, preguiça, ou seja, a destituição é considerada como voluntária e determinada pela incapacidade de os indivíduos competirem no jogo do livre mercado (Silva, 2013, p. 45).

Esta perspectiva analítica se reafirma na pesquisa a medida em que os entrevistados argumentam sua interpretação sobre o fenômeno Pobreza. Nestes depoimentos a perspectiva conservadora de cariz moral é facilmente identificada como se pode observar:

exclusão – acredito que Esta palavra seria a mais importante, pois a, além de da sociedade excluir as próprias pessoas que vivem nesta área de pobreza, ela mesma se exclui. Não é preciso que outros o façam, se excluindo as oportunidades não virão a surgir (Pólo Natal, 2015, p. 272)

desinformação- a escolha dessa palavra acontece porque parte da miséria que assola a nossa sociedade, dar-se por motivo de desconhecimento de seus direitos embasados na constituição e garantidos também através das públicas existentes ” (Pólo Natal, 2015, p. 312)

se uma pessoa não tem uma meta, um sonho que a leve a pensar nas suas ‘perspectivas de vida’ ela ficará presa a limites pequenos. Não evolui, vive presa no mesmo lugar, esperando ‘milagres’ para sobreviver à margem da sociedade ‘privilegiada’ (Pólo Parnamirim, 2015, p. 389)

Dentre as palavras abordadas , escolhi EXCLUSÃO, pois acredito que a pobreza se insere dentro de um contexto de negações de uma política efetiva que contemplem a promoção de direitos humanos fundamentais. Nesse sentido, se a palavra exclusão representa essa falta de engajamento e mobilização para uma política de ruptura da desigualdade social (Pólo Natal, 2015, p. 239)

A Pesquisa revela que uma tendência de culpabilização do indivíduo pela sua condição de pobreza, cujas raízes se encontram nas abordagens culturalistas e liberais-neoliberais. Nesta visão a pobreza seria resultado de alguns fatores de responsabilidade



do indivíduo os quais remetem a questão do mérito individual, que segundo esta abordagem, não é comum na maioria dos pobres. Entretanto, embora predomine tal interpretação coexiste nesse conjunto uma entrevista se destaca ao apontar a responsabilidade do Estado quanto a reprodução da pobreza, bem como seu dever na provisão de condições sociais de enfrentá-la.

A predominância desta abordagem liberal é um fenômeno social que torna essas noções parte de uma ideologia política associada a uma programática de gestão social que tem no mercado seu foco primordial. Esta ideologia é uma marca do senso comum no Brasil, sendo amplamente difundida nos meios acadêmicos, na mídia, nas organizações privadas entre outros espaços sociais.

Outra tendência identificada na pesquisa é a de conceituar a pobreza como uma condição histórica e estrutural do capitalismo e portanto, insuperável. Esta dado revela uma tendência de naturalização do fenômeno da pobreza. A pobreza aparece como uma condição contra a qual não há saídas. Este dado deve problematizado tendo em vista a falta de críticas dos entrevistados a esta situação o que indica também uma atitude passiva e tolerante dos entrevistados quanto ao contexto de pobreza. Ou seja,

A sociedade mundial atravessa constantes mudanças, que determinam certas consequências a todos os indivíduos globais. Como vivemos num intenso domínio social – o modo de produção capitalista – que é extremamente injusto, antagônico e produtor das maiores desigualdades sociais no século XXI, ou seja, determinam a condição de pobreza e/ou pobreza extrema, é que justificar a minha escolha pela palavra injustiça (Pólo Natal, 2015, p. 204) historicamente o Brasil é um país marcado pela má distribuição de renda, de modo simples, porém menos importante temos muitos vivendo em péssimas condições de vida e uma pequena minoria que vive em condições abundantes. Temos um país com uma dívida social difícil de saldar, porque em tudo que se volta para as classes populares se percebe um atraso, a exemplo disso podemos destacar a reforma agrária, abolição da escravidão, entre outros. Enfim, a má distribuição da renda perpassa as outras questões elencadas (Pólo Natal, 2015, p. 231) a pobreza é uma condição ou situação de necessidade da lógica capitalista, pois organiza os indivíduos de uma sociedade na perspectiva de geração e manutenção da riqueza. Necessidade também no sentido de carências diversas (cidadania, educação, material) desenvolvimento (Pólo Natal, 2015, p. 218) considero vulnerabilidade como sendo a palavra mais importante devido ao grande número de brasileiros que vivem em situação



de vulnerabilidade social, tal estado (condição) faz com que parte da sociedade brasileira vivem sem o mínimo considerável de dignidade humana (Pólo Natal, 2015, p. 205)

Se predominam as concepções de que a pobreza é um fenômeno histórico, estrutural e intransponível foi possível identificar paralelamente a presença, ainda que pouco expressiva, de concepções que afirmam a possibilidade de superar a pobreza, bem como de que há estratégias para seu enfrentamento.

Nesse sentido, um aspecto que se fez presente na visão dos cursistas foi associar a educação como estratégia de resolução da pobreza ressaltando um pretensão potencial da educação como elemento de transformação social como podemos constatar a seguir:

Atualmente vivemos numa sociedade que cada vez mais cresce a vulnerabilidade social, isso ocorre devido à falta de políticas públicas efetivas. Para o enfrentamento da mesma é necessário que haja uma ampliação do sistema educacional, isso seria um começo e tanto (Pólo Natal, 2015, p. 319)

Porque através da educação a condição de pobreza pode ser mutável. É papel do professor desenvolver competências e habilidades que permitam o educando que também é um cidadão transformar o quadro social seu e social (Pólo Natal, 2015, p. 208)

Assim, levantamos algumas reflexões acerca destas informações. Seria possível uma resposta ao complexo fenômeno da pobreza através de ações apenas no campo da educação? As condições atuais das políticas educacionais, sobretudo aquelas voltadas para a população mais pobre, seriam capazes de retirar os pobres de sua condição? Estes dados se aproximam da realidade identificada por Yannoulas (2012) no estudo acerca das conexões entre educação formal e pobreza, de forma a educação aparece como meio de mudança na condição social, como estratégia de superação da pobreza e como forma de combater a desigualdade social. A educação aparece com uma característica redentora sem considerar as condições da população pobre nem tampouco explicitar os desafios da política de educação pública no Brasil (sucateamento, poucos recursos etc). Para efeito de nossa pesquisa defendemos a ideia que a educação não pode ser compreendida dentro de uma oposição onde ora é concebida como estratégia de rompimento da desigualdade, ora como ação que aprofunda a mesma desigualdade. Além aspecto a educação não possui um caráter



redentor capaz de alterar estruturas sociais e econômicas desenvolvidas e reproduzidas há centenas de anos. Assim, a educação não se configura em mecanismo direto de mobilidade social e como fator de transformação social. Dessa forma, as análises indicam uma ambivalência de visões de forma que se apresentam por um lado, a leitura sobre características históricas e estruturais da Pobreza, desvelando as determinações do capitalismo e a geração da mesma, esboçando uma crítica branda a este processo, ao mesmo tempo apresenta visão conservadora sobre a condição do Pobre culpabilizando-o pela sua situação.

Considerações Finais

A trajetória da pesquisa “as representações da pobreza construídas pelos cursistas da Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social no Rio Grande do Norte” foi realizada considerando dos objetivos essenciais: a) Conhecer o perfil sociográfico da população matriculada no curso de Especialização Pobreza e Desigualdade social no RN; b) Conhecer os conteúdos discursivos (opiniões, imagens, percepções, conceitos) utilizados por esta população explicar o fenômeno da pobreza. No que toca ao primeiro objetivo foi possível identificar que o universo dos entrevistados é composto por um grupo heterogêneo formado de profissionais de serviço social e de profissionais da área de Educação. Estes encontram-se atuando nos contextos de pobreza seja através da política de educação, seja através da política de assistência social. Os profissionais desafiados pelas circunstâncias geradas pela pobreza e desigualdade social buscaram através do curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade social aprimorar seus conhecimentos e melhorar sua atuação. Dai concluímos que a atuação em determinados contextos de ampliação da pobreza e da desigualdade social desafia os profissionais em termos teóricos, bem como gera grandes desafios no tocante as formas de intervenção nos referidos contextos.

Em se tratando do segundo objetivo a pesquisa revelou os principais discursos expressos pelos entrevistados no que se refere ao fenômeno da pobreza. Assim, foram identificadas as tendências:

a) A pobreza está relacionada às condições básicas-biológicas de sobrevivência (alimentação, já que a pobreza aparece, em alguns casos, associada à fome); b) a culpabilização do indivíduo pela sua condição de pobreza. c) a pobreza como uma condição histórica e estrutural do capitalismo e portanto, insuperável d) a possibilidade de superar a pobreza, bem como de que há estratégias para seu enfrentamento; e) a educação



como estratégia de resolução da pobreza ressaltando um pretensão potencial da educação como elemento de transformação social. Nesse sentido, as concepções se situam no paradoxo entre a crítica – que possui pouca expressividade na pesquisa; -e a naturalização da pobreza, expressa e alinhada a uma tendência de culpabilização dos pobres pela sua condição, próprias de uma visão conservadora situada entre as abordagens culturalistas e liberais- neoliberais. Estas influências puderam ser identificadas na pesquisa no que se refere as concepções dos entrevistados sobre o “pobre”. Estas concepções demonstram falta de consenso sobre as definições de pobre e a necessidade de aprofundamento teórico para desvendar o contexto da pobreza e sua reprodução social. Diante destas tendências a pesquisa demonstra o quão complexo é o fenômeno da pobreza e que a imersão dos profissionais em tal contexto requer momentos de formação e aprofundamentos para que os profissionais enxerguem a direção de suas ações e suas como concepções se expressam em ações concretas e geram impactos na vida usuários dos serviços públicos de assistência social e educação. Sujeitos classificados pelo poder público como “beneficiários” de programas de transferência de renda e de programas de educação. Concordamos com Yannoulas (2012) ao afirmar que a pobreza e educação poderia se constituir em um campo específico de reflexão. No entanto, defendemos que a pobreza seja vista como fenômeno multidimensional gerada por inúmeros fatores onde o aspecto econômico seja considerado, mas associado a elementos como cultura, política, classes, gênero, raça/etnia etc. Paratanto, um permanente diálogo entre as áreas de saber e as profissões é condição de relevo para desvendar e enfrentar o fenômeno da pobreza com resultados mais concretos.

Referências

- Domingos Sobrinho, M.Silva, (2017) E. A. Relatório da pesquisa As representações sociais dos cursistas da Especialização em Educação, pobreza e desigualdade social sobre o fenômeno da Pobreza. Natal, Mimeo.
- Sen, A. (2010) desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Companhia das letras.
- Silva, M. O. da Silva. (2013) Pobreza e políticas de enfrentamento à pobreza/organizadora Maria Ozanira da Silva e Silva. – São Luís: Edufma, Yasbeck, M.
- C. (2012) Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de enfrentamento. In: Revista Serviço Social e Sociedade. , SP: Cortez, n. 110. Abril/junho
- Yannoulas, S. C. ASSIS, S. G. (2012) Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. Rev. Bras. Educ. [online]., vol.17, n.50.



Telles, Vera da Silva.(2013) Pobreza e cidadania. SP: Programa de Pós Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/editora 34, (2ª edição).



Construcción del concepto de pobreza en la prensa, Colombia 1990 – 2017.

Catalina Chacón Mejía
Santiago Peña Cantor
Javier Carvajal
Nicole Mojica
Jorge Padaui

Resumen

La pobreza en Colombia es un fenómeno estudiado por diferentes especialistas. Su medición y disminución están a cargo del Estado Nacional. Sin embargo, la construcción y la legitimación social de la pobreza están, en parte, a cargo de los medios de comunicación. De tal suerte que conocer e investigar esta realidad social requiere de nuevos enfoques teóricos y metodológicos adecuados al grado de complejidad que esta contiene. El eje central de esta investigación es develar la forma en que se construye la pobreza discursivamente en dos de los periódicos históricamente más importantes del país, *El espectador* y *El tiempo*, en el periodo comprendido de 1990 a 2017. Interesa rastrear y establecer los cambios de sentido que ha tenido este fenómeno en la visión mediática a partir de un análisis temático para poder interpretarlo a la luz de lo que se conoce en la teoría como las perspectivas de la pobreza. Se espera aportar un estado del arte en materia de tratamiento discursivo de la pobreza para que sirva como base a las propuestas de mejora de esta problemática.

Palabras clave

Pobreza; Medios de comunicación; Colombia

Introducción

Los medios de comunicación son la fuente de información más reconocida y los males sociales parecería que solo tienen existencia cuando los medios hablan sobre ellos; cuando quienes informan los reconocen como tales. Son los medios los que incorporan los temas al debate público. Una vez esto sucede son varias las transformaciones que el problema público atraviesa. Este rastreo es importante, pues permite dar cuenta de cómo se instala en el discurso la creación de ideas y de opinión sobre un tema. Y cómo a partir de esto se toman diferentes medidas y acciones.

El tema de la pobreza no es ajeno a esto. El reflejo que hacen de ella los medios de comunicación ha permitido una legitimación social del fenómeno. La reflexión y comprensión que se haga de ella delimita una serie de acciones sociales encaminadas a su



eliminación, reducción o superación, y también en algunos casos se le resta o no se le otorga la importancia que merece.

Es necesario conocer cuál es el tratamiento periodístico que se ha hecho sobre la pobreza, así el aporte al conocimiento sobre cómo ha variado la percepción y la creación del discurso acerca del fenómeno permitirá que se tomen medidas frente a la forma en que se emiten informaciones más responsables sobre esta problemática y así contribuir, después de un análisis profundo de la problemática, a la consecución de mejores opciones de diseños de política social.

Fundamentación del problema

Desde el momento en que los medios de comunicación abordan una problemática hacen que esta se incorpore al debate público. En el caso de la pobreza como problema público no se reduce solamente a una situación mediáticamente constituida, sino que la forma en que esta tome en lo mediático determinará los modos de opinión sobre ella y también en los procedimientos que se usen para contrarrestarla, pues la manera en que los medios escogen y abordan los temas es también una representación de la forma en que la sociedad se organiza y actúa. Así la relación entre pobreza y comunicación periodística queda definida por las posiciones visibles y predominantes sobre las definiciones y caracterizaciones que se puedan hacer de la pobreza.

En virtud de lo anterior, la representación dominante que se reconoce en las publicaciones para generar en la agenda pública un conocimiento sobre la medición de la pobreza en Colombia versa sobre las cifras reveladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) acerca de la situación de pobreza en el país en las que se resalta el uso de tres indicadores: pobreza monetaria, pobreza extrema y pobreza multidimensional. De todos en conjunto se realizan análisis estadísticos, y descripciones, que se esfuerzan por mostrar los cambios porcentuales y las previsiones a futuro.

Por su parte, los análisis multidimensionales son presentados por los organismos multilaterales en los que los indicadores sobre salud, educación, vivienda, trabajo y nivel de vida tienen relevancia. Si bien los medios de comunicación en sus publicaciones sobre pobreza recogen las dos visiones mencionadas, son muchas veces los que fabrican una representación social en imágenes y estereotipos, como también de la identificación de medidas para la disminución de ella. Si se revisan las diferentes noticias publicadas se encontrarán titulares como *La pobreza se redujo en Colombia en el 2017, ¿Se está midiendo bien la pobreza en el mundo? Combatir la pobreza en Latinoamérica, el mayor*



desafío frente a la crisis, Medio ambiente, un aliado vital para acabar la pobreza, La educación y el empleo formal, estrategias para erradicar la pobreza, No hay que olvidar que los pobres tienen ideas. Lo que se observa es, entonces, que en la mayoría de los titulares los que están representados no controlan lo que se dice de ellos mismos. Es así como la mediatización de los problemas públicos puede dar una imagen de la realidad que no explica más que una parte de la misma, por lo que es necesario identificar y comprender las posturas que se generan sobre ciertos problemas sociales.

Metodología

De acuerdo con los objetivos propuestos y al carácter descriptivo y cualitativo de la investigación se usarán diferentes herramientas metodológicas: 1. Revisión documental acerca de la temática relacionada y 2. Análisis temático.

La revisión documental se realizó en lo escrito en un extenso número de noticias publicadas en los principales periódicos nacionales de larga tradición editorial como son *El tiempo* y *Vanguardia Liberal* en el periodo comprendido entre 1990 - 2017.

Su escogencia radica en la institucionalidad e historicidad de los diarios elegidos y también en su cuidado repositorio de archivo de versión digital que los dos periódicos usan, pues sus *sites* facilitan la disposición de las publicaciones relacionadas al tema de pobreza.

En esta etapa se localizaron e identificaron en los dos periódicos los siguientes descriptores: i) el contexto debe referirse a Colombia, ii) el enfoque que tiene cada uno de los periódicos iii) las publicaciones deben contener en su título explícitamente la palabra *pobreza* y iv) si la noticia publicada tiene material gráfico de acompañamiento, pues se entiende que este hace parte de la cualidad informativa en que se presenta la cuestión social.

La información se procesó por medio de estadística descriptiva y de registro sistémico en un protocolo de análisis que sirvió de guía para la extracción de la información pertinente en cada una de las noticias publicadas identificadas.

En el segundo momento se construyó una base de datos en las que las unidades de análisis emergentes y los descriptores relacionados con cada una de sus categorías y subcategorías, se presentan a continuación:

1. Percepción pobreza: Si el documento considera la percepción sobre la pobreza que tiene la persona o la percepción del investigador sobre la pobreza.



2. Línea de pobreza directa: Mención a la línea de pobreza como indicador de pobreza.
3. Línea de pobreza indirecta: No menciona a la línea de pobreza como indicador de pobreza.
4. Consumo calórico: Si el documento considera el consumo calórico de cada persona como un factor de la pobreza.
5. Método relativo: Si el documento tiene en cuenta la pobreza con relación al ingreso o la riqueza de las personas de su rededor.
6. Método subjetivo: Si el documento tiene en cuenta la percepción arbitraria de cada persona o del investigador.
7. Método directo: Si el documento habla del consumo efectivamente realizado.
8. Método antropométrico: Si el documento hace referencia a la pobreza con respecto al crecimiento o al físico de las personas.
9. NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.
10. IDH: Índice de Desarrollo Humano.
11. IDG: Índice de Desarrollo de Género. Metas logradas por cada uno de los géneros.
12. PG: Índice de Potenciación de Género. Participación política y económica entre géneros.
13. ILH: Índice de Libertad Humana. Situación de derechos y libertades de cada país.
14. IPH: Índice de Pobreza Humana.
15. Pobreza multidimensional: Pobreza entendida desde las 5 dimensiones
16. Métrica monetaria: Si el documento toma en cuenta la extensión de pobres en un lugar determinado.
17. Vinculación pobreza y desigualdad: Relación de la pobreza con la desigualdad (relación causal entre pobreza y desigualdad).
18. Relación con el comportamiento de la economía: Relación de la pobreza con variables económicas.
19. Posibles vías de eliminación: Estrategias de eliminación de la pobreza.
20. Posibles vías de superación: Estrategias de superación de la pobreza.
21. Posibles vías de disminución: Estrategias de disminución de la pobreza.
22. Dimensiones del proceso (sociales, políticas, económicas, éticas): Aparición de procesos económicos, sociales, políticos y éticos en la pobreza.



23. Participación del estado en la solución de la pobreza: Injerencia del Estado en las estrategias de solución de la pobreza.
24. Participación del estado en el aumento de la pobreza: Aparición de políticas del Estado que influyen en el aumento de la pobreza.
25. Evidencia estadística: Aparición de cifras que respalden las ideas planteadas.
26. Evidencia ejemplar: Utiliza ejemplos para respaldar ideas.
27. Cómo afecta la pobreza en el crecimiento económico
28. Relación entre la pobreza y el crecimiento económico
29. Rechazo por ser extranjero y ser pobre
30. Comparación temporal de las cifras de pobreza: Por años.
31. Comparación entre economía dominante y economía desigual: Economía dominante: hipótesis sobre la pregunta de equidad y la Economía estándar: NO existía nada que se pareciera a una teoría del desarrollo desigual.
32. Visión económica de la pobreza
33. Referencia a un país rico, pobre, desarrollado o subdesarrollado
34. Diferenciación entre pobreza rural y urbana o nación y estado: Competencia entre ciudades-estado y más tarde entre naciones-estado.
35. Como salir de la pobreza: Como mercados perfectos no son para los pobres.
36. Emulación: Deseo intenso de imitar e incluso superar las acciones ajenas.

Para el procesamiento de la información se tendrá en cuenta la metodología de análisis temático. Como señalan Braun y Clarke, 2006 (citado en Mieles Barrera, M. 2013) el análisis temático, definido como un método para el tratamiento de la información en investigación cualitativa, que permite identificar, organizar, analizar en detalle y reportar patrones o temas a partir de una cuidadosa lectura y relectura de la información recogida, para inferir resultados que propicien la adecuada comprensión/interpretación del fenómeno en estudio, lo cual se presentará en el apartado siguiente.

Resultados y discusión

El corpus de datos contiene 943 artículos de prensa que provienen de los periódicos EL Tiempo y Vanguardia Liberal y abarca el periodo de 1990 a 2017, los géneros de los que se recopiló información son la noticia y el artículo los cuales permiten dar cuenta del manejo que se le da al tema de la pobreza en Colombia a partir del discurso que crea un significado.



Las principales unidades de análisis de las que se harán los tratamientos estadísticos son: Los enfoques para la medición de la pobreza que agrupa las subcategorías de la 1 a la 16, Formas de solventar la pobreza y su relación con aspectos públicos y sociales que agrupa las subcategorías de la 17 a la 26; Incidencia y aceptación de la pobreza con relación al crecimiento económico que agrupa las categorías 27 a 29 y Globalización que agrupa las subcategorías 30 a 36.

Los enfoques para la medición de la pobreza en esta categoría se hace referencia a los aportes que entienden la pobreza como una carencia de bienes y servicios, en esta visión material de la pobreza que se recoge en los diferentes índices de pobreza como son NBI, LP, IDH, aparecen 873 registros, lo que evidencia que es bajo esta dimensión que institucionalmente se aborda el problema.

En el uso de expresiones cuantificadoras se busca denotar una cantidad de individuos y es así como en el corpus aparecen 356 manifestaciones que relacionan la pobreza con alguno de los índices.

Aumenta la pobreza en América Latina

La pobreza en A. Latina no cede, por el contrario, aumenta cada día. Así se desprende de un estudio del Banco Mundial publicado ayer en Washington que reveló que en Latinoamérica el número de indigentes en los últimos diez años pasó de 63,7 millones en 1987 a 78,2 millones en 1998.

El estudio afirma además que las reformas económicas puestas en práctica por los países afectados por la pobreza, aunque necesarias, son a menudo insuficientes. En números, el informe establece que 2.800 millones de personas, casi la mitad de la población mundial vive con un ingreso inferior a dos dólares por día.

Fuente <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1247472>

Se advierte que lo que se busca en la prensa es legitimar una información a partir de mostrar cifras institucionalizadas y que la noción de pobreza es un fenómeno cuantitativo, se usan los índices como una estrategia argumentativa que marca una jerarquización y distribución a partir de la descripción de un valor absoluto. También, se encuentra presente en la alta reiteración de alusiones a informes de organismos multilaterales los cuales se consideren como voces discursivas legitimadoras. Es así como aparecen 150 noticias en las que se hace referencia a estos.

Falla la lucha contra la pobreza: FMI

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) reconocieron que su programa para reducir la deuda externa de los países más pobres no está aliviando adecuadamente la carga financiera. Los directores de ambas instituciones aceptaron la necesidad de ampliar el programa a más países, aumentar la asistencia y acelerar la entrega de recursos. La organización privada de asistencia en Gran Bretaña, Oxfam, sostuvo la semana pasada que el programa ha sido un fracaso, porque ha ayudado a muy pocos países, y desvía recursos que deberían ser dedicados a reducir la pobreza.

Fuente: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-943549>



CEPAL: A medida que suben los precios, crece la pobreza

Para la Cepal, los aumentos de los precios han provocado una subida de las demandas para que los gobiernos tomen medidas para salvar el poder adquisitivo de los consumidores y mitigar de alguna forma los incrementos en el mercado mundial. Así, los países enfrentan una disyuntiva entre paliar el efecto de estas alzas y su capacidad fiscal de sostener programas de beneficio social, bien sean temporales o permanentes. Según la Cepal, este tipo de programas son más eficientes en el largo plazo, tienen un menor costo fiscal y evitan el sacrificio de otros programas prioritarios. A su vez, medidas como los precios subsidiados son de mayor costo económico, aunque también pueden ser más efectivas en atender la urgencia en el corto plazo.

Fuente: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3078171>

Según la información recolectada en el corpus otra forma que se hace visible en el discurso mediático sobre la pobreza es que en la verosimilitud y perplejidad que producen las cifras se muestran cantidad de hogares sin servicios básicos, falta de vivienda, de empleo o de un sistema de salud que los atienda, pero no se hace presente una tendencia de las circunstancias históricas, correlacionales, de procesos que tiene la pobreza en la realidad y que los diferentes teóricos se han preocupado de mostrar. Los cuantificadores solo están para reconocer la desigualdad en la distribución del ingreso, mostrar porcentajes, ordenar criterios como los más pobres con datos que no recogen la magnitud de lo que se expresa, como se puede ver en los artículos siguientes.



La pobreza va en aumento:

La pobreza que aflige a 224 millones de latinoamericanos aumentará si los gobiernos de la región no preparan educativa y técnicamente a su población para participar en un mundo globalizado, advirtió un estudio de la Cepal. El informe calculó que en la región un 25 por ciento de la población acapara un 70 ó 75 por ciento de la riqueza. Además indicó que el crecimiento promedio de 3,2 por ciento anual en la década de 1990 es insuficiente.

Fuente: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1255048>



Bucaramanga, con la menor pobreza monetaria y extrema

Según el Dane, existe pobreza monetaria cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de pobreza monetaria, que es el resultado de combinar el valor de la canasta básica de alimentos con un coeficiente conocido como Orshansky.

Bucaramanga se destacó como la ciudad del país con los menores porcentajes de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema.

De acuerdo con el informe de pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016, presentado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, la capital santandereana, con 10,6 % tuvo el menor porcentaje de pobreza monetaria el año pasado. Le siguieron Bogotá (11,6 %) y Medellín (14,1 %). En contraste, la ciudad con mayor incidencia fue Quibdó (49,2 %), seguida por Riohacha (45,5 %) y Valledupar (35,5 %).

Fuente: <https://www.vanguardia.com/economia/local/bucaramanga-con-la-menor-pobreza-monetaria-y-extrema-HQVL392720>

La categoría identificada como incidencia y aceptación de la pobreza con relación al crecimiento económico la cual tiene un total de 889 registros muestra la relación estrecha que existe entre crecimiento económico y eliminación de la pobreza, sin embargo, el Banco Mundial ha manifestado que el crecimiento económico puede ser un factor para reducir la pobreza, pero no el único, y tampoco hay una relación unívoca entre uno y otro. Lo que se presenta en la prensa colombiana es la afirmación constante de dicha relación.

Pobreza, traba para el crecimiento

Pese a los reparos formulados a la apertura y a las políticas neoliberales, por el deterioro que en opinión de sus críticos habrían provocado sobre la distribución del ingreso en Colombia, todavía hay quienes las defienden.

Fuente: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-611956>

El crecimiento de la economía y la lucha contra la pobreza

A lo largo de los últimos 20 años en Colombia los economistas de moda, buena parte de los analistas y de los periodistas, han asimilado el concepto de crecimiento económico con la posibilidad de solucionar el grave problema de las inequidades sociales y económicas que tenemos, pues consideran que aquel es la medicina apta para sacar de la pobreza y la miseria a millones de seres que en ellas se debaten en el territorio nacional.

Fuente: <https://www.vanguardia.com/opinion/editorial/el-crecimiento-de-la-economia-y-la-lucha-contra-la-pobreza-BDVL64276>

La siguiente categoría llamada formas de solventar la pobreza y su relación con aspectos públicos y sociales contiene 886 registros en los cuales se resalta otro fenómeno en la prensa colombiana y es el de mantener la perspectiva asistencialista al poner de relieve acciones y medidas que desde el gobierno buscan mejorar la vida y el bienestar de la población. Aparecen en escena los programas de transferencia condicionada. En muchos momentos, se han intentado aplicar estrategias por parte de entidades no solo gubernamentales para eliminar o superar la pobreza en un territorio determinado, o simplemente hacer proyectos con el fin de disminuir de problemática, proyectos como una mayor factibilidad de realizar un crédito para algunas personas o métodos de generación de empleo o simplemente



que el Estado les preste más atención a las zonas más vulnerables a la condición de pobreza. El éxito o el fracaso de estos proyectos se demuestran con las estadísticas y/o testigos que demuestran si las estrategias implementadas sean satisfactorias o no.

4.000 personas quieren abandonar la pobreza

Un total de 4.000 familias barranqueñas firmaron ayer su esperanza de salir de su condición de extrema pobreza. Lo hicieron con la Red Estrategia Juntos, proyecto del programa presidencial Acción Social, que busca disminuir los índices de pobreza del país.

Fuente: <https://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/4000-personas-quieren-abandonar-la-pobreza-DWVL15757>

Entregaron 1.060 bultos de papa para familias en situación de extrema pobreza

Ochocientos bultos de papa suministrada por el Gobierno Nacional para garantizar la seguridad alimentaria, fueron entregados por la Red Unidos y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, con el apoyo de la Gobernación de Santander.

Fuente: <https://www.vanguardia.com/santander/region/entregaron-1060-bultos-de-papa-para-familias-en-situacion-de-extrema-pobreza-PCVL237239>

Conclusiones o reflexiones finales

La prensa garantiza la persistencia y la inevitabilidad de la pobreza cuando la presenta como un fenómeno simplificado en estadísticas y con ellos mantiene estereotipos y actitudes que no ponen en cuestión la complejidad del problema, los 'pobres' quedan representados en un grupo, en un orden con cuyo criterio es cuantitativos ¿cuántos son? Si bien se retoman los índices, no hay una evolución hacia el abordaje multidimensional pues solo aparecen dos noticias con esta mención. Se puede afirmar que los medios reproducen los numerosos problemas sociales mediáticamente constituidos, a veces estereotipados, pero que también desarrollan las temáticas de acuerdo con las ideologías propias, sin embargo su contribución es la de plantear públicamente estos problemas y aunar puntos de vista presentes en auditorios socialmente muy heterogéneos.

La consecuencia más evidente después de revisar todo el corpus es que los medios reducen el fenómeno de la pobreza a expresiones de carencia de bienes materiales, a la réplica de un discurso macroeconómico en términos de crecimiento económico y gestión social desde una perspectiva asistencialista.

La evidencia de la prensa refleja de manera más o menos sistemática que el fenómeno de la pobreza está desligado de la forma en que la sociedad interpreta su realidad, pues en todo lo revisado no hay alusiones a la forma en que *los pobres* identifican su situación y sus implicaciones, pues no aparecen en las decisiones gubernamentales ni en los debates públicos porque tal vez se les considera conceptual, política y éticamente inferiores. Como afirma Champagne (1999) los dominados son los menos aptos para controlar las representaciones de sí mismos, como están desamparados son además incapaces de expresarse en las formas requeridas por los grandes medios.



Identificada la estabilidad conceptual de todos los artículos de prensa revisados se concluye que las representaciones sociales de la pobreza que circulan por la prensa colombiana muestran el deterioro del bienestar, la ayuda por parte del Estado en la superación y la marcada tendencia de argüir a metodologías tradicionales de medición.

Referencias

Champagne, P. La última diferencia. En Bourdieu, P. (1999). La miseria del mundo (Vol. 1). Ediciones Ákal.

Mieles, M. D., & Tonon, G. (2012). Calidad de vida de niños y niñas de sectores medios de la sociedad: estudio de caso en Santa Marta, Distrito Turístico Cultural e Histórico, Colombia (Doctoral dissertation, Tesis doctoral inédita. Manizales: CINDE, Universidad de Manizales).



El intercambio de fuego te asusta, ¡pero el intercambio de mirarme es más tensor!

Mayte Rodrigues de Oliveira

Resumen

En este artículo discuto sobre la normalización de la violencia institucional de raza y clase, pero principalmente territorial, en la región metropolitana de Río de Janeiro. Donde de la categoría "involucrado con" se encuentran los procesos en los que los jóvenes negros pueden ser expuestos e identificados como "posibles delincuentes" y, por lo tanto, sus vidas pueden ser recluidas o muertas. A partir de los conceptos de estigma (Goffman) y habitus (Bourdieu) hablo sobre la forma en que los sujetos leen y manipulan las categorías, el trabajo es insuficiente para desidentificarlos como susceptibles de "involucrarse" con el crimen.

Palabras clave

Violência; Pobreza; Juventude; Rio de Janeiro.

El artículo "¡El intercambio de fuego te asusta, pero el intercambio de mirarme es más tensor!"¹ (2019) es el resultado de una investigación que comenzó a mediados de 2017 con mi asociación con una beca de desarrollo académico, ofrecido por el Departamento de Seguridad Pública de la Universidad Federal Fluminense. Este proyecto de investigación² fue organizado por grupos focales, lecturas y discusión de artículos relacionados con la desviación, el control social, la policía. Cada asociado fue responsable de entrevistar y dar seguimiento a un grupo social. Fui responsable de los jóvenes que vivían en la favela, jóvenes con quienes tuve contacto a través de los programas sociales de la favela de Río de Janeiro que viví, lo que facilitó el contacto con mis interlocutores.

En términos más generales, en enero de 2018, un año después de una serie de disturbios carcelarios en Brasil, se inició una crisis en el sistema penitenciario brasileño, creando un escenario caótico, según varios medios, que causó que el gobierno comenzó a pensar y revisar nuevas estrategias para reducir el número de prisioneros temporales, una de las causas de la crisis en el sistema penitenciario.

Dado este contexto de "estado de calamidad en la seguridad pública en Río de Janeiro", el 16 de febrero de 2018, el Presidente de la República, Michel Temer, anunció la primera intervención federal después de la Constitución Federal de 1988, con el fin de



"suavizar la situación de la seguridad interna y la terminación anticipada contenida en el decreto que ordena la intervención antes del 31 de diciembre de 2018."³ La decisión fue instituida por el Decreto N ° 9.288, de 16 de febrero de 2018, otorgado por el Presidente de la República, y publicado en el Boletín Oficial de la Federación el mismo día.

El 14 de marzo de 2018, hubo un hito en la historia de Brasil reverberando internacionalmente. La concejal Marielle Franco, que siempre se había opuesto a la intervención militar, nacida y criada en Maré⁴, la quinta parlamentaria más votada en las elecciones de 2016, fue brutalmente asesinada junto con el conductor que conducía su automóvil, Anderson Gomes. Concejal socialista, negra, ciudadana LGBT y barriada, Marielle denunció las injusticias y la arbitrariedad cometidas contra los pobres y los trabajadores de la ciudad.

De enero a abril de 2018, la favela que estaba investigando se convirtió en un territorio de constantes operaciones policiales. Y, podría seguir de cerca los usos constantes y repetitivos de los términos "involucrado" o "participación", lo que demuestra que esta es una categoría polisémica, ya que es transmitida por agencias policiales que se ocupan principalmente de jóvenes de poblaciones estigmatizadas; por agencias de prensa en contextos informativos considerados criminales, así como compartidos por locales cuya dinámica pondré bajo descripción.

Florence Weber (1958), quien es una autora que plantea puntos muy importantes para hacer etnografía, influyó en mi experiencia de campo. En su etnografía "Trabajar fuera del trabajo" (1985) nos trae una serie de preguntas para pensar sobre la investigación antropológica, más específicamente dos principios de práctica etnográfica que adopté durante mi investigación, el primero fue "observar y escuchar" y el segundo que ella llama "estar con".

El primero, observar y escuchar, tiene como objetivo "lograr la simultaneidad de la práctica y la visión del mundo de los investigados". También destaca la importancia de no interrogar a los encuestados para preservar las "categorías nativas". Él dice que es necesario clasificar sus propias clasificaciones (como investigador) y las clasificaciones nativas, como una base de instrumentos para construir datos.

El segundo principio propuesto por Florence Weber es "estar con"; me atrevo a decir que al brindarnos esta modalidad de etnografía nos lleva un paso por delante



de la observación participante de Bronislaw Malinowski⁵. Inauguración de una nueva forma de estar con el investigado, teniendo como estrategia principal el aspecto relacional, es decir, producir conocimiento a través de la relación entre investigado e investigador. Dando protagonismo a los interlocutores y destacándolos en la construcción de la investigación.

Durante las conversaciones con mis interlocutores, intenté cuestionar la naturalización de mi mirada (y la de ellos) y comprender los procesos de construcción del conocimiento, tratando de evadir "un conjunto organizado de pensamientos deliberados que se basa en la vida en su conjunto, donde este fenómeno se presume y no se analiza"(Geertz, 2001, p. 81).

Además de comprender qué es la antropología y la importancia de hacer etnografía para el trabajo de campo, entenderme a mí mismo como investigador, constructora de mi espacio entre los jóvenes fue un proceso que tuve que tener mucho "juego de cintura", porque en ese momento era una joven intrépida y curiosa que busca hablar con jóvenes extraños sobre el crimen, la "participación" en el crimen y las maniobras que solían no caer en esa categoría. Esto eventualmente dio lugar a varias interpretaciones, algunos me preguntaron: "No eres X9, ¿no?⁶", Mientras que otros me advirtieron que no "hablara" con muchos chicos calle abajo, entre otras sugerencias para no ser difamado en la colina⁷.

¿Juventud por juventud?

Ser joven en el diccionario significa alguien que está en la vida entre la infancia y el desarrollo de su organismo⁸; Sin embargo, debido a que estamos inmersos en una sociedad heterogénea, donde los individuos viven realidades diferentes en todos los ámbitos de la vida, no podemos llevar esta definición al pie de la letra. Regina Novais (2006) busca conceptualizar y contextualizar lo que es ser joven en Brasil, alegando que "tales definiciones reflejan disputas en los campos político y económico, así como conflictos de integración" (p. 105). Ella percibe un problema al tratar de limitar a los jóvenes por grupo de edad o definir quién es joven desde esta perspectiva en Brasil. Porque hay una gran proporción de niños que no tienen derecho a la infancia, que se convierten en jóvenes / adultos muy temprano, mientras que para otros el "tiempo de juventud" es más largo y puede alcanzar los 30 años de edad. Dice que "los jóvenes de igual edad viven jóvenes desiguales" (pág. 105).



No tener derecho a la infancia significa que los niños son introducidos al "universo de los adultos" temprano y, con mayor frecuencia, esta inserción se produce para satisfacer las necesidades financieras de la familia. Vânia Morales y Wania Mesquista (2006) destacan la dificultad de percibir a los niños que trabajan en los semáforos como sujetos de derechos y destacan la idea de que estos niños están fuera de lugar, porque deberían estar en la escuela o en un lugar apropiado para la infancia. Por lo tanto, la forma en que se relacionan con otras personas será informada por esta percepción de falta, que refuerza un cierto estigma deteriorado⁹.

Regina Novais (2006) destaca que la clase social influye directamente en la experiencia de la relación escuela / trabajo entre los jóvenes. Plantea las diferencias entre género y raza, que interfieren en las relaciones laborales, enfatizando que:

Las niñas pobres pueden incluso "beneficiarse" del crecimiento del empleo doméstico, pero ganan menos que los niños cuando ocupan los mismos trabajos. Por otro lado, la "buena apariencia" requerida para los trabajos y excluyendo a los jóvenes más pobres, este "requisito" afecta particularmente a los jóvenes negros. Ser pobre, femenino y negro o pobre, masculino y blanco hace una diferencia en las posibilidades de "vivir la juventud". (Noticias, 2006, p.107)

Otro factor que diferencia a la juventud brasileña es el lugar de residencia

Novais señala que antes vivir en una favela era solo una "expresión de estratificación social" y actualmente funciona como un indicador de "estigma en áreas urbanas abrumadas por la violencia, el tráfico de drogas y la corrupción policial, llamadas favelas, suburbios, aldeas, suburbios, colinas, urbanizaciones y comunidades. Al prejuicio y la discriminación de clase y género también se agregan los prejuicios y la "discriminación por dirección". Además, es notable cómo estas diferentes formas de entender la juventud se difundieron en los medios, el 8 de abril de 2000, el periódico O Globo anunció la siguiente noticia: "Menor armado é flagrado assaltando pai de aluna na porta da escola em Laranjeiras¹⁰". En las noticias podemos encontrar dos formas de entender la infancia y la adolescencia, a saber: el estudiante, que es ciudadano (probablemente menor de dieciocho años por estar acompañado por su padre) ejerciendo su derecho a la escuela, y el segundo es el más pequeño, es decir, tiene menos de dieciocho años, pero no se le llama joven o niño, y mucho menos adolescente, porque cometió un delito.



Los estigmas de la favela

Un estigma juega un papel fundamental en la manifestación de una identidad social, y si se trata de un "campo" o "espacio territorial", estas características se extienden a las personas que están allí. El concepto del estigma de un lugar en su plenitud abarca varias formas de llevar la vida de quienes viven en él.

A su vez, Pierre Bourdieu (2002) define el concepto de campo como un espacio social que tiene su propia estructura y relativamente autónomo de otros espacios sociales, con su propia lógica de operación y estratificación y principios que regulan las relaciones entre los agentes. Social Por lo tanto, los sujetos se ubican en un determinado campo y buscan ajustarse a su lógica específica, que el autor llama el significado o las reglas del juego, que sería el conocimiento práctico heredado por el individuo de la socialización de su familia, para hacer frente a situaciones asociadas con el juego. tu posición social Los individuos pronto aprenderían lo que es posible o incluso deseable para alguien desde su posición social. Por lo tanto, las acciones de los agentes son producto de la internalización de las estructuras de este campo y de otros en los que pueden participar.

El autor considera que cada campo es autónomo y tiene sus propias jerarquías y disputas por ciertos bienes simbólicos, poder y, en consecuencia, por posiciones sociales. Dentro de cada campo, los individuos lucharían por el control

de la producción y la legitimación de los bienes producidos. En este sentido, el autor amplía el concepto de bien a las diversas formas de capital, como las culturales, económicas y sociales, que tendrían diferentes niveles de importancia dentro de cada campo social. La posesión, en diversos grados, de estos capitales dentro de cada campo específico determinaría las posiciones sociales de cada individuo, que puede ganar mayor prestigio y poder en la sociedad en general o en el campo específico de producción simbólica, ya que son capaces de producir, identificar, apreciar y disfrutar las producciones simbólicas consideradas superiores. Así, se puede decir que las diferentes formas de capital económico, cultural, social o simbólico generan internalizaciones de disposiciones (habitus) por parte de los sujetos que diferencian los espacios a ser ocupados por los hombres dentro de las estructuras sociales.

Cecchetto; Muniz Monteiro (2017), revela en su artículo, los problemas encontrados para llegar al campo y al campo mismo, debido al estigma que trae la favela que surge de un patrimonio histórico de prejuicios, presente en la ciudad de Río. Este estigma se refiere al carácter violento y cruel de los barrios bajos, donde en cualquier momento se



puede librar una guerra en particular; donde los defensores del territorio transitan exponiendo sus armamentos, bajo presión para una atención continua y para demostrar poder.

"Cada favela es así", el plato se calienta repentinamente, haciendo que la colina se sacuda con el temblor de su gente desenfrenada y el cisma de sus propietarios resucitados. "No se puede agitar aquí", advirtió el conductor de desencadenar lo que sea que haya vivido el pasado, plantado desde el exterior y situado en la distancia, a través de recordatorios anunciados en formato de plomo de periódico: "El cuerpo del conductor de Uber fue encontrado en el barrio pobre"; "La guerra de facciones dejó 8 muertos aquí"; "Un turista italiano fue asesinado de este lado cuando ingresó por error". Las llamadas encubiertas salieron de su boca y envolvieron amenazas coreográficas sobre nuestras cabezas. Las repeticiones, con una voz gutural y solemne, prestaban drama a las declaraciones. Además, les dieron un estado de verdad, crítico y trágico, tanto de sí mismos que no serían relativizados por los hechos y contextos que lo originaron. La creciente angustia se desbordó con cada giro, reverberando la convicción de que el GPS "inadvertidamente lo arroja al barrio pobre". (Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p.101)

Viví en la colina durante 6 meses y recuerdo que uno de los problemas que me surgieron desde el principio fue la dificultad de encontrar un "Uber"¹¹ que subiera a mi casa. Cuando sucedió, todos los conductores ya conocían el protocolo: ventanas cerradas con las luces interiores encendidas y los faros bajos encendidos.

En contraste, Cecchecto; Muniz Monteiro (2017) analiza la naturalización de los residentes de las favelas de estos problemas y los elude brillantemente para el ejercicio diario de subir y bajar la colina, a fin de ejercer su derecho a la ciudad, ya que la realidad parece excluir a las favelas de este problema. composición Los habitantes de barrios marginales hacen esta conexión bajo la presión de una sociedad punitiva y controladora que supervisa todos los derechos de los habitantes de barrios marginales para privarlos de la perspectiva de pertenecer al espacio de la ciudad, con los derechos garantizados para quienes viven en ese espacio. Al bloquearlos cordial pero severamente cualquier horizonte de ascensión social que puedan tener.

Para experimentar la ciudad y ampliar los horizontes, uno debe aprender a escapar de los aparatos de control que inscriben (re) destinos en el cuerpo y el alma de los individuos de las favelas, así como a introducir cláusulas de barrera o cláusulas en la memoria grupal. El rendimiento de estas máquinas llamativas es evidente, descubriendo quién estaría fuera de lugar y plantando forjado para confirmar cubriendo este mismo lugar estigmatizado como verdadero. (Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p.102).



Reflexiones geopolíticas sobre la construcción social de la categoría "Involucrado con"

La diferencia en el uso del estigma involucrado con los "habitantes de barrios marginales" y los "habitantes de asfalto" es exorbitante, lo que hace comprender que para estos últimos, todos los habitantes de barrios marginales están involucrados y para los barrios pobres hay derivaciones de esta categoría tales son los involucrados temporalmente, momentáneamente y para siempre. Durante mi investigación pasé por una "policía dura"¹² muy violenta, una situación que se naturalizó entre los residentes de la ciudad, cuando le conté el caso a algunos jóvenes del lugar donde se rieron y les dije que después del evento ya se podría considerar una "sem-cria"¹³ del favela. Sin embargo, al explicar a la gente del asfalto, se aterrorizaron y me preguntaron cómo tenía el coraje de vivir en la colina y vivir con bandidos.

En todo el campo pude ver las constantes maniobras que los residentes tienen que realizar para no ser gravados como involucrados. Estas maniobras a menudo requieren que se protejan a sí mismos y sus actitudes, ya que necesitan distanciarse de los interesados permanentes ante la policía, al mismo tiempo que los saludan. Están en medio de esta lucha por el control. No existen criterios para que la policía realice sus acciones violentas, sarcásticas e irrespetuosas, pero los residentes con el perfil de "trabajador" no fueron objeto de desconfianza como hoy y no fueron detenidos durante sus viajes. "Cualquier vacilación que sirva como un reclamo moral para imponer algún castigo al habitante de los barrios marginales por solo" ser un engendro comunitario ". (Cecchetti, Muniz y Monteiro p. 104)

Es parte del ejercicio de vivir en la comunidad, vivir con cierto grado de desconfianza sobre quién está afuera, pero también quién está adentro. Esto corresponde a una gestión de riesgos diaria y diferenciada cuya clave interpretativa principal es el miedo a ser identificado como involucrado en el delito. (Cecchetti; Muniz; Monteiro, 2017, p. 106)

A través de estructuras que criminalizan la pobreza y mantienen el racismo estructurado, existe un perfil que tiene características locales y culturales que ubican a los individuos en la categoría estudiada.

Se pasa de una reacción natural del instinto a una manifestación cultural de voluntad, ofreciendo matices que se ajustan a cada situación en la que se desencadena la categoría. Por lo tanto, se escucha que el "entorno donde viven" hace que los jóvenes pobres sean "bandidos nacidos" o vulnerables con un "pie en el crimen" susceptible. (Cecchetti; Muniz; Monteiro, 2017, p. 107)



Vivir en la favela, vestirse como un chico malo, es decir, vestirse con ropa que se considera 'tendencias', ya que los chicos malos también están integrados en la sociedad de consumo, sin tener en cuenta los excesos, usar ciertas marcas,

articular como habitante de barrios marginales, con quienes tienen relaciones, etc., todo esto asocia al individuo con la "participación" en el crimen.

Con esto se puede lograr lo que incluso Cesare Lombroso no había imaginado llegar tan lejos en su ambición de clasificar el tipo criminal: poner en el banquillo las relaciones sociales, la interacción social misma. A través de la noción involucrada, con el objetivo de criminalizar a las personas, sus enlaces, sus redes, su transitividad entre las realidades sociales. (Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p. 102)

Sin embargo, se puede ver que el criminales de cuello blanco solo tiene sus relaciones criminalizadas y solo estas la son vistos como involucramiento por ejemplo: "Aécio Neves é investigado ao descobrirem sua relação com a Odebrecht". Si bien el perfil común de involucramiento tiene todas sus relaciones, locales, culturales, estéticas, personales, etc. criminalizado. Si te atrapan saludando a un chico mal, está involucrado. Además, las formas en que se juzga a uno también se distinguen, ya que la sospecha de "involucrado" de un bandido como Aécio se lleva a juicio, mientras que la sospecha de "involucrado" de un joven de una favela en Río de Janeiro se intenta en la calle.

En el orden del discurso popular, estos mundos engendrarían sujetos maliciosos inmersos en relaciones peligrosas. Ambos mundos producirían "chicos malos" de cuello blanco ordinarios. Sin embargo, estos últimos, una vez reconocidos como totalmente involucrados con el crimen, serían los asesinos. En otras palabras, serían dueños de vidas descalificadas, como señala Agambem (2002), o vidas desperdiciadas que no requerirían rehabilitación, como señala Bauman (2005). "(Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p. 106)

El cansancio y la ironía se mezclan con tener que testificar, una y otra vez, sobre las mismas preguntas a los mismos interrogadores, los PM de proximidad no deseada por ellos mismos y los residentes de las favelas (Muniz y Mello, 2015). [...] La batalla de palabras entre el interrogador (barrio pobre) y el interrogador (policía), está constituida por una búsqueda del tesoro discursiva, conocida cínica y arriesgada, donde el sujeto perseguido se libera de su situación de caza, matando los acertijos sobre su persecución. "¿A dónde vas? De donde vienes Que haces aquí ¿Qué tienes en tu mochila? ¿Quién es el jefe de la trata? Conjunto de enfoques para marcar y no olvidar quién tiene el comando, quién tiene el control de la situación. Uno aprende a tener cuidado con la palabra.



Un tipo de cuidado destinado a preservarse a sí mismo, incluso si involuntariamente protege a los autores de la acción de censura, o más bien, la búsqueda de la palabra autorizada (Bourdieu, 2008). (Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p. 104)

El enfoque policial que tomé fue alrededor de las 3 p.m. (febrero de 2017), llegué a casa y me di cuenta de que la red de Internet utilizada en la favela era mala y que también tenía que ir a la clínica de salud para hacer una cita de rutina. Ante esto decidí usar el internet que ofrece el Centro Cultural de la MORRO. Me puse una blusa grande y ligeramente suelta, llevaba pantalones cortos y una chanqueta, y como acababa de afeitarme la cabeza, me vieron como un "zapato grande"¹⁴.

Al llegar al espacio, pronto noté que había personas "del movimiento" hablando frente a la puerta del Centro Cultural. Y a un lado estaban hablando varios lugareños. Me senté en un banco junto a ellos y comencé a usar mi teléfono celular. Y allí me quedé por un tiempo. Justo cuando decidí levantarme para irme, escuché una voz desde el interior de la viga de uno de los "miembros" que estaban allí, gritando: "¡El bote¹⁵ se está levantando, está lleno de policías!" , subió más alto y dice "¡Está minado, vamos!". Y rápidamente todos corrieron.

En ese momento tenía miedo porque no estaba acostumbrado al ritmo de la colina. Me levanté y comencé a adaptarme para irme a casa en silencio, cuando de repente un disparo (que parecía haber pasado por encima de mi cabeza y en respuesta, otro disparo que parecía venir del lado en que los policías estaban subiendo), y lo mismo Fui corriendo junto con los otros residentes que estaban allí. Cuando llegué a la puerta de mi casa, me di cuenta de que no tenía mi billetera, dónde estaba mi identificación, tarjeta de salud y la llave de mi casa. Miré hacia un lado, al otro lado, y me di cuenta de que me había olvidado del asiento en el que estaba sentado. Sin ningún lugar donde quedarme, volví a recogerla cuando un vecino desesperado me llamó a su casa y me dijo: "¡No te quedes en la calle en medio de la operación!"

En ese momento tenía miedo porque no estaba acostumbrado al ritmo de la colina. Me levanté y comencé a adaptarme para irme a casa en silencio, cuando de repente un disparo (que parecía haber pasado por encima de mi cabeza y en respuesta, otro disparo que parecía venir del lado en que los policías estaban subiendo), y lo mismo Fui corriendo junto con los otros residentes que estaban allí. Cuando llegué a la puerta de mi casa, me di cuenta de que no tenía mi billetera, dónde estaba mi identificación, tarjeta de salud y la llave de mi casa. Miré hacia un lado, al otro lado, y me di cuenta de que



me había olvidado del asiento en el que estaba sentado. Sin ningún lugar donde quedarme, volví a recogerla cuando un vecino desesperado me llamó a su casa y me dijo: "¡No te quedes en la calle en medio de la operación!"

La colina estaba llena de policías militares. Después de un tiempo cuando todo parecía estar más tranquilo, volví a buscar mi billetera. Al llegar allí tenían algunos niños jugando, que cuando me vieron buscando decidieron ayudarme ... sin éxito. Decidí ir y llamar a la casera porque tendría que hacer otra llave. Cuando entré en el primer callejón para dirigirme a mi casa, me encontré con cuatro policías que caminaban en una posición defensiva con armas apuntando hacia arriba, hacia los lados y hacia adelante. ¡Me llevé un susto! Fui a la esquina para dejarlos pasar, pero lo que no esperaba era que un policía vino caminando hacia mí apuntando con un arma y diciendo: "¡Es ella! ¡Es ella! Miré de un lado a otro, apunté un dedo a mi pecho y pregunté:

Yo?

¡Tú mismo!

Puedes decir todo, ¿qué haces aquí y por qué fuiste con los malos?

No corrí con los malos ...

¡Vine aquí para obtener mi billetera que dejé, después de que comenzó el intercambio!

¡Es una mentira! A decir verdad, niña, la casa se cayó. ¡Lo hemos resuelto todo!

Estoy diciendo la verdad, no tengo nada más que decir ...

¡Es una mentira! ¡usted está mintiendo! Estás involucrado, estás buscando, eres un traficante de drogas. Encontramos tu bolso ...

Que bolsa

Y uno de los policías arrojó una bolsa sucia al suelo. Dije que la bolsa no era mía y que nunca sería mía debido a las condiciones en que se encontraba.

Entonces el mismo policía que vino hacia mí preguntó: "¿Quién eres? ¿Vives en la colina? Dijo mi nombre, confirmó que vivía en la colina poco tiempo y complementé diciendo que estudié y trabajé en UFF. Al decir eso, al mismo tiempo, el primer ministro que se me acercaba me dio un empujón, gritando que era una mentira, alegando que era un traficante de drogas. Indignado, confirmé que no entendía por qué me golpeaban y que era un ciudadano que conocía mis derechos, y agregué que solo aceptaría ser tocado o registrado por una mujer policía, pidiéndoles que enviaran otro automóvil. Me



miraron a la cara y comenzaron a reír, diciendo que estaba "bastante maltratada", diciéndome que esperara agachada en un rincón, dije que no me quedaría. Y luego uno de ellos dijo: "¿No te vas a quedar?", Tomándome del brazo, esposándome y empujando mi hombro hacia abajo con ambas manos. En el mismo momento ella cae sentada. Y luego el policía abrió la cremallera de su chaleco y sacó mi billetera, diciendo: "¿Es eso lo que estabas buscando?" Incrédulo, le dije que sí, y él continuó: "¡Está bien! ¡Pero esa billetera se encontró dentro de esa mochila con esa carga de drogas!" Más indignado, respondí que había olvidado mi billetera en el asiento (señalándola). Para mi sorpresa, el policía respondió que todos los policías lo vieron sacar mi billetera de su mochila. Es decir, uno era cómplice del otro. Entonces, en ese momento, comencé a decir que quería ir a la estación de policía porque me calumniaban. Entonces uno de los PM sacó su teléfono celular de su bolsillo, me tomó una foto y dijo riéndose que iba a jugar en un grupo de policía de WhatsApp como un largo regalo de vacaciones, diciendo que durante el carnaval cada vez que un agente (dentro de un automóvil) verme y reconocirme se acercaría a mí. Nervioso, comencé a gritar pidiendo que me llevara a la estación de policía, luego otro policía se acercó y me preguntó: ¿De verdad vives aquí? Al llegar allí, abrí la puerta y en mi habitación, que tenía varios libros dispersos, uno miró al otro y dijo "¡Ella es una estudiante!" Lo mismo que dijiste fue en mi cocina, fuiste al baño y en la habitación encontraste mi identificación de estudiante. Luego vino hacia mí y me preguntó: "¿Eres tú?", Le dije que sí. Después de preguntar qué estaba haciendo en medio del bandido, respondí que estaba en un espacio público cerca de mi casa usando Internet únicamente. Entonces uno de ellos dijo: "El que se mezcla con carne de cerdo salvado", y se fueron. Estaba muy asustado Fui a la colina para investigar la construcción social de la categoría "involucrado con" el crimen y terminé siendo enmarcado como involucrado durante este duro policía.

Consideraciones finales

El intento de los jóvenes de la favela es, a toda costa, no parecerse al perfil de una parte interesada, por lo que modifican y refinan sus gustos, consumen culturas que no son las mismas que las que se consumen en la favela, para dissociarse del estigma. Aquí es donde entra el papel de las ONG y los proyectos sociales. Los jóvenes deben ser vulnerables pero no pueden participar. A partir de entonces, la formalización de las formas de estos individuos que se denominan "jóvenes del proyecto" se realiza gradualmente.



En el momento del discurso del "rescate social", estos jóvenes fueron reinscritos como individuos amenazados y socialmente "vulnerables" que tendrían la oportunidad de recibir terapias inclusivas a través de su voluntad de "cambiar sus vidas". Bajo los auspicios de la narrativa de inclusión para reducir las desigualdades sociales, las políticas de juventud deben superar el acceso universal a la educación formal al ofrecer un menú de prácticas de reeducación que se extiendan del deporte a la cultura a través de la orientación al mercado laboral (Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p.110)

No se trataba solo de traer "mejoras a la comunidad", sino principalmente de "mejorar" el barrio pobre, calificándolo como un administrador de sí mismo. Se espera que los jóvenes elegibles como vulnerables financien su propio rescate social. Esto implica convertir, en su propia cuenta, lo poco recibido en mucho más para ser facturado. El riesgo social reconocido se convierte en riesgo individual contratado. Los jóvenes del proyecto descubren que necesitan convertirse en autogestores, jugadores de su propia supervivencia. Y de esta manera, se ven obligados a adherirse y, a su vez, a legitimar el discurso actuarial que cruza los dispositivos del control social. (Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p.112)

Cuanto vale ¿Cuánto vale seguir en el proyecto social?

¡Sonríe, tu mejor negocio es invertir en ti mismo! Después de todo, presentarse como un joven en el proyecto puede ayudarlo a escapar del determinismo fatalista de los involucrados, al asociarse con una nueva forma de construirse sobre otras formas y con otra ropa (Cecchecto; Muniz; Monteiro, 2017, p. 113)

Los jóvenes tienen sus propios mecanismos para no ser similares, muchos siempre tienen una pelota en sus manos, una camisa de proyecto o una biblia debajo del brazo, pero hoy en día esto no significa pasar desapercibido por la policía, ser detenido y registrado de todos modos. Los partidarios del proyecto crean una válvula de escape para aquellos que no quieren "quedarse" o "morir", siendo el principal medio de ascensión de los jóvenes, una especie de escalada de la colina o la periferia. Los proyectos mismos trabajan para deconstruir las costumbres tradicionales de la favela, en la forma en que los jóvenes hablan y hacen gestos. Cecchecto; Muniz Monteiro (2017) clasifica el llamado "proyecto de juventud" y la "juventud de la periferia". Aborda la "difusión del lenguaje del proyecto" en la que los jóvenes que "son parte del público objetivo ..." (re) abordan ideas, palabras y recursos incluidos en sus estrategias de supervivencia social.



Veamos un ejemplo: la investigación muestra que los jóvenes en las zonas pobres y violentas de Río de Janeiro tienen sus propias estrategias para usar (o no) usar las palabras "favela" y "comunidad" con diferentes interlocutores. A veces, frente al gobierno o los organismos no gubernamentales, dicen que son de la "favela tal". En este contexto, incluso activan información de que su favela tiene tal y dice HDI (índice de desarrollo humano) de Río de Janeiro. En otras situaciones, en comparación con otros interlocutores, los jóvenes se refieren al lugar donde viven como una "comunidad", señalan el estigma de la palabra "favela" y usan un código de clasificación que pertenece a las redes de "trabajo comunitario". (Cecchetto; Muniz; Monteiro, 2017, p. 113).

Dado esto, la noción de habitus propuesta por Pierre Bourdieu surge en un intento de romper con el paradigma estructuralista y el llamado individualismo metodológico, y reaccionar contra la reducción del agente al mero papel de apoyo de la estructura social. Tratando de resaltar las capacidades activas, inventivas y creativas de los agentes, al tiempo que señala que este poder generador no es de espíritu universal, naturaleza o razón humana, sino de un agente en el trabajo, la noción de habitus indica conocimiento adquirido, un tener, un capital, una disposición encarnada, casi postural, que todavía sirve para referirse al funcionamiento sistemático del cuerpo socializado, revelando el lado activo del conocimiento práctico, apartando la perspectiva de una filosofía de conciencia y afirmando al agente como un operador práctico de construcciones. objetivo.

Podemos ver cómo la categoría "involucrado" se usa para justificar los asesinatos policiales y la apatía de la población hacia los jóvenes que son asesinados en barrios marginales. En contraste con la muerte de un niño, es posible identificar lo que los individuos leen como justicia, sin saber con certeza si los jóvenes estuvieron involucrados o no, sino porque tienen el perfil de los llamados criminales que los medios de comunicación están dispuestos a difundir.

Maria Eduarda, de 13 años, recibió un disparo dentro de la misma escuela mientras huía de los disparos. La muerte del adolescente causó disturbios en Internet por ser "inocente". La muerte de los jóvenes, no tanto. Sus marcadores sociales podrían indicar cierta "implicación con el crimen". En caso de duda, ya sean "marginales" o no, los discursos temerosos siguen siendo leales al equipo de los involucrados. Aportan conjeturas a la escena del lenguaje sobre un pasado idealizado ("estaban involucrados"), un presente amenazado (podrían estar involucrados) o un futuro determinado (estarán involucrados). (Cecchetto; Muniz; Monteiro, 2017, p.113)



En la lucha simbólica por la producción del sentido común y la imposición oficial de la visión legítima del mundo social a través del monopolio de la violencia simbólica legítima, los "agentes" de Bourdieu invierten todo el capital simbólico que han adquirido en luchas anteriores y, sobre todo, el poder que tienen. en las clasificaciones introducidas, como títulos o certificados.

Él dice que la tarea del científico debe ser buscar objetivar la ambición de clasificar objetivamente desde una perspectiva externa, agentes que luchan por clasificarse y clasificarse a sí mismos. Para superar el trabajo de naturalización que cada grupo tiende a producir buscando legitimar o justificar plenamente su existencia, afirma que es necesario reconstruir en cada caso el trabajo histórico de que son el producto de las divisiones sociales y la visión social de estas divisiones.

Notas

¹ Es un verso tomado del Rap brasileiro "Favela Vive 3" donde Choice (cantante y compositor) señala el prejuicio y la discriminación que viven los jóvenes habitantes de barrios marginales todos los días, principalmente por los que están fuera de la favela.

² Este es un proyecto exploratorio basado en prácticas de investigación cualitativa. Su objetivo es comprender los procesos de construcción de la categoría acusatoria "involucrada" con el crimen, a partir de las formas en que los jóvenes de las comunidades populares y la policía militar maniobran esta categoría, y sus efectos en sus inscripciones de identidad y trayectorias sociales. Desde el trabajo de campo, se buscan entrevistas en profundidad con jóvenes de comunidades populares y policías militares.

³ Mirar en https://pt.wikipedia.org/wiki/Di%C3%A1rio_Oficial_da_Uni%C3%A3o

⁴ El Complexo da Maré, o simplemente Maré, nombrado por el Ayuntamiento de Río de Janeiro en Brasil, es un barrio con un conglomerado de pequeños barrios en la zona norte de la capital del estado.

⁵ Malinowski (1884-1942) fue uno de los institucionalizadores de la antropología social como ciencia y uno de los exponentes de la escuela funcionalista. Su principal contribución a la antropología fue el desarrollo de una nueva forma de hacer etnografía. Después de lanzar su obra principal y clásica "Los argonautas del Pacífico occidental" (1922), fue considerado el padre de la antropología, reinventando la etnografía como género literario y destacando así la importancia del trabajo de campo y la observación participante.

⁶ Argot para dedo duro, chisme, silbato y otros. Esta expresión se originó en la tira cómica estadounidense, inicialmente publicada en tiras de periódico, en 1934. El detective



X-9 era un agente secreto que trabajaba en una agencia no identificada, más tarde renombrada FBI, durante un período en que Este cuerpo fue popular.

⁷ "Colina" fue la traducción más cercana que encontré para traducir un término utilizado a menudo por los residentes para referirse a la favela.

⁸ Mirar en <https://www.dicio.com.br/juventude/>

⁹ Goffman (2012) describe que la sociedad establece categorías sociales a partir de las cuales tienden a formar patrones de normalidad, destacando a las personas los atributos considerados comunes y naturales. Por lo tanto, establece categorías a las que las personas deben pertenecer y encajar. Existe la creación de un modelo social del individuo del cual en un ambiente de interacciones sociales existe una cierta expectativa basada en preconceptos normativos. Al relacionarnos con los individuos, les atribuimos tales atributos que califican la identidad social virtual, sin embargo, las categorías y atributos que posee el individuo califican la identidad social real. Cuando existe una cierta discrepancia negativa entre las dos identidades, surge el estigma, y cuanto más grande es, mayor será el estigma, por lo que será más perjudicial para su identidad social.

¹⁰ Mirar en:

<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/menor-armado-flagrado-assaltando-pai-de-aluna-na-porta-da-esc-ola-em-laranjeiras-23582579> (último acceso 15/06/2019)

¹¹ Uber es una aplicación para solicitar un viaje rápido y confiable en solo minutos, disponible las 24 horas del día.

¹² Enfoque policial.

¹³ Cria es un término de argot utilizado para referirse a una persona que nació y es hija de un lugar en particular. Semi-cria es una derivación para referirse a una persona que no nació en el lugar, pero que ha vivido todo lo que un nacido y criado ha pasado en el lugar y puede ser considerado su hijo.

¹⁴ Término peyorativo homosexual, mujer lesbiana "masculina" en gestos y apariencia y no necesariamente transexual.

¹⁵ Coche en el que la policía transporta a los prisioneros, también conocido como la furgoneta.

Referencias bibliográficas

Bourdieu, P. O Poder Simbólico (5a ed.). São Paulo: Bertrand Brasil, 2002.

Cecchetto, Fátima; Muniz, Jacqueline; Monteiro, Rodrigo: Basta estar do lado: A construção social do envolvido-com o crime e seus efeitos de controle sobre os jovens de favela. In : 18° Congresso Brasileiro de Sociologia, Brasília, 2017.



Dumont, Louis. Do sistema à estrutura: o puro e o impuro e Posfácio para a edição “Tel”. In.: Homo hierarchicus: o sistema de castas e suas implicações (2ª ed.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

Geertz, C. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

Geertz, Clifford. O senso comum como um sistema cultural. In.: O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa (3ª ed.). Petrópolis: Vozes, 2000.

Goffman, Erving. Estigma: notas sobre a identidade deteriorada. 4ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

Malinowski, Bronislaw. “A coleta e a interpretação de dados empíricos”. In.: Durham, Eunice (org.). Malinowski: Antropologia. São Paulo: Ática, 1986 (Coleção Grandes Cientistas Sociais, no 55)

Novaes, Regina; Mendes de Almeida, Maria Isabel; Eugenio (orgs), Fernanda; Culturas jovens: Novos mapas de afeto - Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

Weber, Florence. O trabalho fora do trabalho: uma etnografia das percepções. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

Outras fontes

https://pt.wikipedia.org/wiki/Di%C3%A1rio_Oficial_da_Uni%C3%A3o

<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/menor-armado-flagrado-assaltando-pai-da-aluna-na-porta-da-escola-em-laranjeiras-23582579> (último acesso 15/06/2019)

<https://www.dicio.com.br/juventude/>



Discriminación múltiple: Mediciones y medidas. (apuntes desde la discapacidad)

Matilde Fernández-Cid Enríquez

Resumen

Esta comunicación se enmarca en el Proyecto 'MEDIM II' -Medición de la Discriminación Múltiple-, dirigido por investigadores de la UCM y financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2016-75946-R), dirigido a diseñar estrategias y actuaciones orientadas a luchar contra formas específicas de discriminación. "La adjetivación *múltiple* abre la indagación al carácter diacrónico (de la experiencia vivida) del fenómeno" (Cea D'Ancona y Valles, 2017), desde un planteamiento que sitúa *texto* en *contexto*, vidas vividas/contadas en espacios -sociales, políticos, familiares...- de producción y determinación, datos numéricos situados, en marcos históricos, territoriales y organizativos que los haga comprensibles, que aporten sentido.

Plantea un análisis que conjuga diferentes fuentes de información, tanto concernientes a datos secundarios (procedentes de archivos diversos: cualitativos, documentales, estadísticos y de encuesta), como los generados por el equipo investigador (materiales cualitativos y cuantitativos).

La inquietud y el interés hacia la desigualdad y las situaciones de discriminación acompaña a las ciencias sociales desde su origen. Pero como algunos analistas destacan, si la sociología clásica realizó un amplio despliegue teórico en el estudio de la desigualdad pero con importante carencia de análisis empíricos, en la actualidad son múltiples los Organismos dedicados a producir datos contables... pero con importante carencia "de explicaciones causales ambiciosas e intuitivas" (Rendueles y Sádaba, 2015), de lecturas que profundicen en el sentido de esos datos disponibles, que los haga hablar, los vuelva comprensibles (*verstehen*). También quien está en el trabajo de búsqueda y tratamiento de datos, de gestión cotidiana de información, de proposición de alternativas para el conocimiento y el más adecuado diagnóstico, insiste en esta reflexión: "... en la actualidad y ante la avalancha de información en nuestras sociedades, que genera 'infoxicación' (esto es, intoxicación por exceso de información) es tan importante producir conocimiento como poder gestionarlo, facilitando las herramientas para poder y saber divulgarlo, así como para crear transferencias a los contextos reales de planificación e intervención" (Díaz Velázquez, 2018)



El título de esta Comunicación juega con la doble acepción de 'tomar medidas': procurar datos-diagnósticos y diseñar planes-medidas de intervención, siguiendo la máxima clásica que sugiere 'conocer, para prever, para intervenir'. Anclaremos en el capítulo dedicado a 'múltiple discriminación en relación a discapacidad'... y también aquí jugamos con la plural referencia, apuntando los límites en la capacidad de ejecución de planes y 'medidas' proyectados; si generalmente son recibidos con buenas valoraciones y expectativas, sus buenas declaraciones de principios y sus plausibles promesas de intervención no siempre se ven atendidas en la práctica.

Palabras clave

Discriminación múltiple; Diagnóstico; Intervención; Discapacidad.

Objetivos

El objetivo principal de la investigación es desarrollar una propuesta de medidas antidiscriminación e integración social, teniendo en cuenta el carácter transdisciplinar de los diagnósticos, la pluralidad de instancias, actores, sujetos y situaciones que constituyen las nuevas o tradicionales formas de discriminación múltiple en la España actual. Estos objetivos han exigido (primera fase) una aproximación a los datos cuantitativos disponibles que perfilan la discriminación en ámbitos fundamentales, como son el empleo, la educación, la sanidad, la vivienda o el ocio, para los que se busca una profundización contextual y de sentido en relación con datos/información de tipo cualitativo...

Avanza, pues, el Proyecto MEDIM II, a partir del *mapa de la discriminación* en España al que se añade, a los necesarios algoritmos de conformación y localización, sus lógicas de conformación y mantenimiento, su *sentido*; y aquí las diversas aportaciones son bien acogidas: instituciones y agentes -ámbitos público y privado- de intervención, colectivos implicados -objeto de *discriminación*-, especialistas y analistas -profesionales, académicos-, medios de comunicación. Se trata de profundizar no sólo en las causas de discriminación, también en las lógicas de su ocultación o ponderación estratégica, de su emergencia u olvido, de las imágenes y representaciones sociales asociadas, todos elementos necesarios para poder apuntar propuestas de intervención.

Metodología

Como punto de partida se entró en contacto con la realidad social y político-administrativa mediante el análisis de documentación producida (europea y sobre todo española). Esta primera aproximación sirvió de arranque y contextualización de otras indagaciones



relacionadas, con la habitual revisión de la literatura académica, que orientó el estudio empírico (cualitativo y cuantitativo) en torno a la ‘Discriminación múltiple’.

Los distintos apartados del Proyecto aplican técnicas adecuadas a sus diferentes contenidos y planteamientos de producción de nueva información (entrevistas, encuestas, grupos de discusión...) Y abarcan un abanico de factores de discriminación: edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, capacidades, opciones afectivas y sexualidad, y elementos que tienen que ver con situación cultural, social, sanitaria o económica.

En relación al trabajo realizado en torno a *discriminación y discapacidad*, motivo central en esta Comunicación, se añade a la información proveniente de ‘fuentes secundarias’ la utilización de material propio proveniente de entrevistas abiertas, grupos de discusión e historias de vida (parte ‘cualitativa’, centrada en discapacidad intelectual como referente priorizado) y apuntes de recientes trabajos realizados por la autora sobre ‘desigualdades cotidianas’, sobre ‘educación y diversidad intelectual’ o sobre ‘imágenes y representaciones de la diversidad en la publicidad’.

Resultados

El Proyecto en que se inscribe esta Comunicación está en proceso de realización; a finales del actual año 2019 se habrá generado el Informe de resultados del ‘MEDIM II’. Aportamos en esta Comunicación algunos breves apuntes (pinceladas de algunos de sus apartados) del capítulo dedicado a discapacidad; en la fecha de realización del Congreso podremos ampliar estos apuntes ya con resultados ampliados y conclusiones finales.

Sobre nomenclaturas y enmarques... y sus derivas pragmáticas

Definiciones, marcos conceptuales, aplicaciones. La pregunta acerca de qué es “discapacidad” no es gratuita ni esquiva, es una cuestión primordial, antes de entrar en situaciones específicas o posibles espacios de ‘discriminación’. Y no tiene respuesta clara ni unívoca. Avancemos que, en una primera y decisiva declaración, se trata de un acto administrativo que reconoce -o no- la condición de ‘persona con discapacidad’ a partir de la valoración de evaluaciones profesionales provenientes de los ámbitos sanitario y social (incluye en el colectivo a ‘personas con incapacidad’ reconocida por la Seguridad Social); y decimos que esa declaración es decisiva porque de ese reconocimiento depende en buena parte el acceso -o no- a los planes y recursos pensados para la inclusión (LIONDAU, art 1: “tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas



a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento”). De hecho, la definición, la delimitación de criterios y exigencias para el reconocimiento puede cambiar y con ello cambia, para empezar, la contabilidad y el impacto (numérico y representacional) que esta realidad social representa. Repasemos sólo un dato muy ‘grueso’: la primera Encuesta oficial realizada en España sobre Discapacidad, en 1986, estima un número de personas ‘con discapacidad’ que representa un 14’98% de la población, la siguiente Encuesta, realizada en 1999, apunta un total que representa un 8’99% de la población, en 2008 el porcentaje es algo más parecido al último, un 8’34%, más recientemente, en 2016, el porcentaje es un 9’8%. Es muy llamativo el contraste de resultados de este primer dato en tan corto período de tiempo, que no se logra explicar sólo por la evolución *natural* de la población o los movimientos migratorios; una causa importante de estos cambios radica, precisamente, en la propia ‘definición’ -las características requeridas para el reconocimiento- de “persona con discapacidad”.

Según la Convención de Naciones Unidas: son personas con discapacidad “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás”. En esta línea, la discapacidad es única para cada individuo, debido a que la enfermedad, desorden o lesión lo es, y al hecho de estar influida por una compleja combinación de factores. Y es precisamente la aproximación a esa “compleja combinación de factores” lo que nos podría situar en una posición no sólo de captación, o de comprensión situacional, sino también propositiva, de intervención. Y es que las percepciones y actitudes hacia la discapacidad son relativas: van a depender de las interpretaciones culturales que, a su vez, dependen de los valores, el contexto, el lugar y el tiempo socio histórico en que la persona con discapacidad vive y, además, de la perspectiva del estatus social del observador.

La *nueva definición* de “discapacidad” propuesta por la Organización Mundial de Salud el año 2001, supone la evolución de un modelo asistencial a un modelo funcional, que se aproxima a la persona con discapacidad con una visión bio-psico-social, en interrelación con el entorno y circunstancias contextuales en las que se desenvuelve.

Políticas sociales, iniciativas, proyectos

Si la definición está vinculada a decisiones político-administrativas, resulta importante conocer cómo es ‘tratada’, ‘intervenida’, la discapacidad en esos espacios. Y en este



aspecto España se encuentra, en las últimas décadas, próxima a lo que ocurre en su espacio de referencia, la Unión Europea.

Permítasenos un breve recorrido contextual: si tomamos Europa como marco de referencia, la expresión del interés sobre derechos sociales y política social se inicia ya en la década de los ochenta del siglo XX, cuando se habla ya de un “giro social” que cristaliza en un Programa de Acción Social, que señala líneas maestras y objetivos de política social (por ejemplo igualdad de hombres y mujeres ante empleo). A partir de ese momento surge la expresión “Espacio Social Europeo” o “Europa Social”. En 1986 se actualiza el Tratado de Roma mediante la promulgación del *Acta Única* y con el objetivo de un Mercado Único para 1993; supuso la introducción del concepto “cohesión económica y social”, dirigida a armonizar los diferentes Estados, procurando superar desigualdades (objetivos del Acta Única: cohesión económica y social, política social, medio ambiente, política de investigación e intensificación de la política económica y monetaria). Firma, en 1992, del *Tratado de la Unión Europea* (eliminado el término ‘Económica’ pero asumiendo una Europa Social *a la carta*) en Maastricht. Las políticas de empleo van incorporando acciones concretas destinadas a personas con discapacidad. Cambio en la *Agenda Social Europea* (1996): “pasar de una Agenda de lucha contra la exclusión social a otra que impulsa la inclusión social y la sitúa en el centro del proceso de adquisición de medidas”.

En relación con la *discapacidad*, la Organización de Naciones Unidas proclama 1981 como *Año Internacional de los impedidos*, y el período 1983-1992 como *Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos*, que impulsan la adopción de medidas e iniciativas. Dando un ‘salto’ en el tiempo y situándonos en el año 2006, la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad es hoy un referente incuestionado de las líneas a seguir; se reconoce a esta Convención: a) como primer instrumento amplio de derechos humanos del siglo XXI para este colectivo, b) un enfoque que pondera la importancia de las actitudes respecto de las personas con discapacidad; c) como un instrumento de Derechos Humanos con una dimensión explícita de desarrollo social, d) su propósito de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad.

En España existe también un despliegue regulador y normativo. La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos (LISMI) constituye referencia obligada, por su impacto en despliegues posteriores y porque entre otras cosas entra en un asunto



central para empezar a hablar de inclusión: medidas encaminadas a la integración laboral de este colectivo. Incluso en un breve resumen otra Ley que hay que nombrar es la de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (51/2003), que recoge en su preámbulo el reconocimiento de que las ‘desventajas’ que padece una persona con discapacidad tienen su origen “...*sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que la propia sociedad... se oponen a su plena participación, por lo que es preciso diseñar y poner en marcha estrategias de intervención*”. También de obligada referencia: la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; nombremos alguna más específica: Ley 27/2007 por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan medios de apoyo. Otra aportación muy importante, de referencia imprescindible en la actualidad, la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su inclusión social (RDL 1/2013).

Discriminación múltiple... y desigualmente repartida

A los ‘grandes números’ le suele ocurrir como a las ampulosas declaraciones: que en lo que dicen ocultan matices necesarios para dar sentido a lo mostrado, es decir que en cierta medida ocultan. Por eso conviene recordar una evidencia de partida: la diversidad de situaciones vividas por las personas con discapacidad, tanto en los microespacios cotidianos (familia, barrio, escuela...) como en ámbitos más abarcadores (contextos territoriales, culturales, económicos...) Diferencias situacionales que enmarcan y determinan posiciones desiguales, aperturas y límites en sus potenciales oportunidades.

Observamos un fuerte contraste entre las declaraciones de principios y las experiencias vividas, entre lo regulado y lo ejecutado o entre opiniones y posiciones. Hemos visto avances legislativos, algunos sorprendentes en sus propuestas, pero constatamos que una cosa son las normativas y otra su nivel de seguimiento/cumplimiento. Como también comprobamos el peso de las *etiquetas*, los *estereotipos*, tantas veces asociados a la ‘discapacidad’ y con tanto poder ejecutivo, por mucho que en ocasiones los creamos ya caducos. Porque si de ‘discriminación múltiple’ se trata, es claro que ancla en muy diversos espacios, situaciones y vivencias no tan fácilmente medibles, a veces ni siquiera se dejan expresar. Deberíamos, entonces, entrar en la observación de lo que ocurre en esos plurales espacios: qué pasa en la atención sanitaria, qué ocurre en el ámbito educativo, qué en el laboral; qué margen de decisión en las relaciones afectivas y sexuales, en los lugares donde vivir y con quién; de quién las decisiones en consumo y ocio, en las Organizaciones donde nos movemos y que en buena medida determinan nuestras



vidas... Son territorios que exigen ser visitados, contrastados, mostrados en su plural -desigual- funcionamiento si se pretende al menos perfilar, pensar alternativas de intervención en ese 'mapa' que nos sitúen y orienten por paraderos no siempre accesibles.

Las conclusiones generales del Proyecto de Investigación MEDIM II estarán disponibles a finales del presente año 2019, tras la recopilación y trabajo conjunto -en proceso de realización- con las aportaciones de las diversas áreas de análisis implicadas.

Bibliografía

Cea D'Ancona, M^a Á. y Valles Martínez, M.S., Eds. (2017) *Discriminación múltiple: materiales teóricos, metodológicos y empíricos*. Madrid: Dextra.

Cea D'Ancona, M^a Á. y Valles Martínez, M.S. (2017) *Evolución de la discriminación en España*. Madrid: M^o de Sanidad. Madrid: Servicios Sociales e Igualdad.

Díaz Velázquez, E. (2018) La investigación social en la esfera de la discapacidad: realidad y tendencias". *Rev. Esp. De Discapacidad*, 6 (II), 191-203.

Fernández-Cid, M. (2018) Desigualdades cotidianas (exclusiones solapadas): personas con discapacidad intelectual y sus contextos, en *Investigación y prácticas sociológicas: escenarios para la transformación social* (219-232) Madrid: UNED-AMS.

Renduelles, C. y Sádaba, I. (2015) Reflexiones y medidas de la desigualdad. Una reflexión teórico-metodológica, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 33 (1), 13-34.

Varios (2017) *La inclusión de las personas con discapacidad en España*, Panorama Social, núm. 26. Madrid: FUNCAS.



Pobreza multidimensional en el pacífico colombiano

Roberto Mauricio Sánchez Torres
Lizeth Dayana Manzano Murillo
Laura Antonia Maturana Cifuentes

Resumen

El estudio cuantitativo de la pobreza ha tenido grandes debates metodológicos y operativos. Uno de los desarrollos más difundidos recientemente en la mensurabilidad de la pobreza es la perspectiva multidimensional. En la ponencia se analiza la pobreza en la región más marginada de Colombia: los departamentos del pacífico. Para ello, se construyen dos aproximaciones operativas en la identificación y agregación de la pobreza multidimensional y se estiman diferentes indicadores que evidencian la dimensión y profundidad de la pobreza en esta región del país. En ese sentido, el trabajo tiene dos objetivos: por un lado, analizar la dimensión e importancia de la pobreza multidimensional en el pacífico colombiano; por otro, proponer una metodología alternativa de medición de la pobreza multidimensional en Colombia.

Palabras clave

Pobreza multidimensional; Colombia; Medición de la pobreza.

Introducción

La pobreza es una problemática presente en diferentes países del mundo, especialmente en las sociedades tercermundistas; son diversos los factores que se asocian a la escasez de necesidades básicas en el hogar. Este fenómeno está vinculado tanto con las características personales de los individuos como con las condiciones que presenta el entorno; al interrelacionarse el carácter territorial, las costumbres de la comunidad, la dinámica socioeconómica, el proceder de la administración pública entre otros factores. Entre países y al interior de cada uno de ellos, se pueden presentar grandes heterogeneidades en la calidad de vida de los diferentes grupos poblacionales.

El análisis de la pobreza se ha abordado desde múltiples nociones del concepto y a partir de ello diferentes metodologías; la medición tradicional tiene en cuenta únicamente los aspectos monetarios, sin embargo, a partir de la teoría de las capacidades (Sen, 2000) se ha desarrollado la metodología de pobreza multidimensional, integrando de una manera más adecuada las carencias que puede sufrir un hogar en términos de bienestar y así mismo, agregando rigurosidad a la observación.



Como se evidencia a partir de las cifras oficiales, con un 19,6% en pobreza multidimensional para el año 2018 (DANE, 2019), en Colombia, este fenómeno aun presenta gran relevancia; además, la segregación y la polarización a lo largo del territorio develan la elevada desigualdad socioeconómica hacia ciertos grupos geográficos, siendo los casos más graves las regiones Atlántica y Pacífica, con índices de pobreza multidimensional de 33,5 y 33,2% para el 2018 respectivamente (DANE, 2019). De manera que, la supresión de este fenómeno a nivel nacional, y principalmente en las zonas costeras, es esencial en el camino al desarrollo sostenible, al mejoramiento de la calidad de vida de los individuos, y al fortalecimiento de la igualdad y competitividad tanto internas como externas.

Dado lo anterior, esta investigación tiene como finalidad estimar y analizar el índice pobreza multidimensional en el pacífico colombiano para los años 2010 a 2016, agrupando los departamentos de Choco, Cauca y Nariño (dada su estructura socioeconómica se excluye a Valle del Cauca). Para el cálculo se tiene en cuenta una metodología alternativa basada en la perspectiva multidimensional, en donde, considerando diferentes dimensiones y variables del individuo u hogar se realiza el cómputo del índice de pobreza multidimensional; de esta manera, se realiza una comparación de la metodología oficial en Colombia, con los indicadores de medición multidimensionales bajo dicha propuesta alternativa.

Fundamentación del problema

La pobreza considerada desde una perspectiva multidimensional permite tener en cuenta las características personales y del entorno del individuos, que contribuyen a la generación y persistencia de este fenómeno; al ir más allá de la observación de los ingresos y gastos de los hogares, es posible valorar la falta oportunidades y capacidades adversa a la disminución y/o erradicación de la pobreza. Siendo el pacífico la región más rezagada tanto económica como socialmente en Colombia, se hace necesario examinar de manera más cercana los factores que influyen en la baja calidad de vida de los individuos de esta población; así como analizar el peso de cada uno de los atributos considerados, dentro del cálculo del índice de pobreza multidimensional, para así mismo, tener una visión clara de las problemáticas tanto particulares como generales en dicho grupo poblacional.

De la misma manera, es de vital importancia la adecuada selección de las dimensiones a incluir en el cálculo, así como de las variables que las compondrán; en aras de realizar



una caracterización acertada de los individuos y hogares, en esta investigación, además de los atributos tradicionalmente utilizados, se consideran variables alternativas con el objetivo de obtener un análisis más preciso de la problemática.

Metodología

Identificación y Agregación

Para la medición multidimensional de la pobreza es necesario, inicialmente, delimitar las técnicas de identificación de los pobres, y de agregación de los mismos en los indicadores a calcular. Con relación al primer ítem, para la metodología tradicional, al tener en cuenta únicamente la característica monetaria de los individuos, se determina un umbral o línea de pobreza, en donde, si el hogar está por debajo de ella, se considera pobre. Sin embargo, para el caso multidimensional, es necesario inicialmente plantear los umbrales dentro de cada dimensión considerada, y posteriormente, establecer el umbral a partir del cual se clasifican a los pobres multidimensionales, es decir, las dimensiones en las que debe tener cumplimiento para clasificarse como no pobre.

Para la metodología multidimensional, existen tres criterios de identificación, dos de ellos se encuentran en los extremos opuestos; por un lado, la “intersección”, en donde el individuo es considerado como pobre si presenta privación en todas las dimensiones tenidas en cuenta, y por otro, la “unión”, en donde se clasifica como pobre si exhibe privación en al menos una de las dimensiones consideradas. Finalmente, Alkire y Foster (2007,2011) presentan criterio de identificación alternativo un poco más flexible, conocido como “línea de corte dual”.

En cuanto a la agregación de los pobres, existen tres mediciones conocidas como los indicadores de Foster, Greer y Thorbecke (1984), las cuales se derivan de la siguiente ecuación:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N k_i \left(1 - \frac{x_i}{z_i}\right)^\alpha ; \alpha \geq 0, \quad \begin{cases} k_i = 1 & \text{si } x_i < z_i \\ k_i = 0 & \text{en otro caso} \end{cases} \quad [1]$$

En la anterior ecuación se exponen las mediciones de pobreza unidimensional, cuando se toma $\alpha = 0$ se obtiene el conteo de los pobres y su porcentaje dentro del total de la población, conocido como “tasa de incidencia”, con $\alpha = 1$ se representa la distancia faltante del grupo de pobres frente al umbral, y corresponde a la “brecha de pobreza”, finalmente, cuando $\alpha = 2$ se obtiene la “severidad de la pobreza”, un indicador que se



encuentra en función de las privaciones, otorgándole una mayor importancia relativa a los déficits más altos.

Siendo los indicadores de Foster, Greer y Thorbecke unas de las medidas pioneras en el cálculo de la pobreza, han sido la base para el posterior desarrollo de metodologías considerando más de una dimensión del bienestar, como la de Alkire y Foster (2007; 2011); y, además, una aproximación teniendo en cuenta otros factores como los niveles de sustitución y los grados de aversión a la pobreza, a saber, Bourguignon y Chakravarty (2003).

Alkire y Foster

Para esta metodología se evalúa la variación de los indicadores frente a modificaciones en

los umbrales de cada dimensión; la identificación utilizada por Alkire y Foster [AF] está dada por:

$$p_k(y_i; z) = \begin{cases} 1 & \text{si } c_i \geq k \\ 0 & \text{si } c_i < k \end{cases} \quad [2]$$

A partir del vector p_k (línea de corte intermedia), se clasifica al individuo u hogar i como pobre cuando el número de dimensiones en las que presenta privación es igual o mayor a k . En esta aproximación se consideran principalmente dos indicadores; la proporción de individuos que es pobre multidimensionalmente (H), y el promedio del porcentaje de las privaciones entre los individuos identificados como pobres (A). En cuanto a la brecha dimensional, se tiene que:

$$g_{ij}(k) = \begin{cases} 1 - \frac{x_{ij}}{z_j} & \text{si } x_{ij} < z_j; c_i \geq k \\ 0 & \text{en otro caso} \end{cases} \quad [3]$$

Luego de la clasificación de los individuos en el grupo de pobres multidimensionales, es necesario evaluar los niveles de las privaciones; así, como se evidencia en la ecuación [3], se obtiene una brecha positiva si existe déficit en la dimensión considerada y a la vez, el individuo ha sido considerado como pobre multidimensionalmente. Finalmente, estos indicadores de Alkire y Foster, basados en la ecuación de Foster, Greer y Thorbecke, están dados por:

$$AF_{\alpha}^k = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left[\sum_{j=1}^J w_j g_{ij}(k)^{\alpha} \right] ; \alpha \geq 0 \quad [4]$$

Este índice está conformado por la sumatoria de la matriz de las brechas, y, a su vez, se encuentra en función del grado de aversión a la pobreza multidimensional (α), en



donde $\alpha = 0$ representa la incidencia ajustada, $\alpha = 1$ la brecha ajustada, y $\alpha = 2$ la severidad ajustada.

Bourguignon y Chakravarty

El criterio de identificación para esta medición es el de la unión, por lo que no está en función de los umbrales dimensionales, de manera que el individuo u hogar se clasifica como pobre multidimensional si sufre privación en al menos una de las dimensiones consideradas en la estimación. En cuanto a la agregación, se tienen en cuenta grados de aversión a la pobreza y niveles de sustitución; el índice de Bourguignon y Chakravarty [BC] varía en función de ellos, brindándole importancia relativa a la o las dimensiones en las que el pobre presenta una mayor privación. La medición propuesta por estos autores está dada por:

$$BC_{\alpha}^{\theta} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left[\sum_{j=1}^J w_j (g_{ij}(k))^{\theta} \right]^{\frac{\alpha}{\theta}} ; \alpha \geq 0, \theta \geq 1 \quad [5]$$

En donde g se refiere a las brechas dimensionales, α al coeficiente de aversión la pobreza y θ al nivel de sustituibilidad. Este último no necesariamente debe ser constante; estos mismos autores han planteado un análisis de pobreza multidimensional teniendo en cuenta un grado de sustitución que varía en función de la aversión a la pobreza. Bajo dicha modificación, la ecuación de Bourguignon y Chakravarty es:

$$B\&CH_{\alpha}^{a(p)} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left[\sum_{j=1}^J w_j (g_{ij}(k))^{a(p)} \right]^{\frac{\alpha}{a(p)}} \quad [6]$$

De esta manera que a mayores privaciones en las dimensiones (más alto nivel de pobreza), menor sustitución entre estas; con ello, los individuos más pobres entre los pobres, solo se acercaran al umbral si mejoran su condición en la dimensión en la que presentan mayor déficit.

Metodología oficial DANE-DNP

La pobreza multidimensional en Colombia se mide con base en la metodología de Alkire y Foster (2007; 2011); a partir del año 2010 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE realiza el cálculo de este indicador con base a la propuesta de medición del Departamento Nacional de Planeación DNP, expuesta en el documento de Angulo, Díaz y Pardo (2011). El índice de pobreza multidimensional (IPM), en este caso



está conformado por 5 dimensiones con la misma ponderación, que a su vez están conformadas por 15 variables que cuentan con igual peso entre sí. Las dimensiones tenidas en cuenta son Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, y Niñez y Juventud, cada una de ellas con una ponderación de 0,2; para la matriz de identificación dimensional se les otorga 1 a los individuos que presenten carencia, o 0 para el caso contrario. En cuando a la identificación de pobreza multidimensional, se fijó un umbral de 0,33, a saber, cuando el individuo u hogar sufre privación en por lo menos 5 de las 15 variables de la medición.

Metodología alternativa

La propuesta de medición planteada en el presente documento toma como referencia el documento de Sánchez, Maturana y Manzano (2019), en donde se tiene en cuenta la metodología de Bourguignon y Chakravarty (2003) para el cálculo del IPM. Se toman igualmente 5 dimensiones (algunas tradicionales y otras no tan comunes en la medición de la pobreza multidimensional), a saber, Educación, Salud, Vivienda, Dependencia Económica y Bienestar Subjetivo; compuestas a su vez por 21 variables, sin embargo, en este caso no se maneja equiponderación, por el contrario, a partir de la evaluación de cada una de las variables y dimensiones, se determinan los umbrales pertinentes. Para la construcción de los indicadores, se tuvieron en cuenta los valores de α correspondientes a incidencia, brecha y severidad; estimados bajo tres grados de sustitución constante y uno variable.

En esta investigación se realiza un análisis comparativo de las cifras obtenidas de pobreza a partir de las diferentes mediciones, inicialmente se replican y detallan los cálculos oficiales en el país. Posteriormente, se aplica la metodología alternativa a partir de las aproximaciones de Alkire y Foster [3] y de Bourguignon y Chakravarty con nivel de sustitución constante y variable, [5] y [6] respectivamente; sin embargo, al diferir en los métodos de identificación, así mismo se difiere en la flexibilidad de dicho criterio, por lo que se tuvo que disponer de dos tipos de umbrales, altos para la metodología de Alkire y Foster, y bajos para la de Bourguignon y Chakravarty, dada la rigurosidad de la identificación por “unión”.

Medición de la pobreza multidimensional en el pacífico. Enfoque convencional DANE- DNP.

En este apartado, con base a la metodología oficial DANE-DNP, se presentan los resultados de las estimaciones de pobreza multidimensional tanto para la región pacífico



como para el total nacional entre los años 2010-2016. Cabe resaltar que, a pesar de que es el principal referente para el análisis de la pobreza multidimensional en Colombia, esta medición carece de varias precisiones metodológicas, por lo tanto en esta investigación, aparte de realizar las estimaciones oficiales, se efectúan cálculos con una metodología alternativa y con diferentes indicadores de agregación.

En el Cuadro 1 se puede observar la proporción de individuos que tienen carencia en cada una de las variables consideradas en la metodología DANE, tanto para el total nacional como para el pacífico colombiano. Las variables “logro educativo” y “empleo formal” son las más críticas, puesto que poseen los porcentajes de déficit más altos y las reducciones más pequeñas, comportamiento que se observa en ambos dominios. Los bajos niveles de educación en los habitantes de la región, en especial en los adultos, es un obstáculo para el papel que pueden desempeñar en la sociedad y para el incremento de los ingresos de las personas. De igual manera, el contexto laboral en Colombia es inquietante y en la región pacífico es aún más notorio; en el periodo considerado (2010-2016) los elevados niveles de carencia no tuvieron un cambio cuantitativamente característico, para el año 2016 el 89% de los trabajadores tienen dificultades asociadas a la calidad del empleo (informalidad, precariedad y temporalidad) donde se desempeñan.

Cuadro 1. Porcentaje de carencias por variable. Total nacional y Pacífico

Variable	Total Nacional				Pacífico			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Logro educativo	56,8	54,2	52,0	47,7	71,8	68,0	67,8	63,1
Analfabetismo	13,2	12,1	10,7	9,7	19,8	18,3	16,7	16,4
Rezago escolar	36,0	33,8	32,7	29,1	43,1	38,2	36,2	33,3
Inasistencia escolar	4,6	4,1	3,3	2,9	7,4	5,8	5,0	5,0
Servicios de cuidado a la primera infancia	11,7	9,4	9,4	8,7	11,0	7,1	8,9	7,0
Trabajo infantil	4,6	3,7	3,4	2,6	7,3	5,7	6,2	6,9
Aseguramiento en salud	21,0	17,9	12,2	9,6	19,2	14,4	10,1	10,4
Acceso a salud dada una necesidad	6,6	6,6	6,3	4,4	7,3	8,4	12,9	13,2
Desempleo de larga duración	10,4	10,4	10,4	10,8	8,8	8,9	9,2	8,7
Empleo informal	79,7	78,8	76,7	73,5	91,0	91,1	89,0	88,9
Acceso a fuente de agua mejorada	11,6	12,3	11,5	9,8	19,2	22,3	20,8	22,0
Inadecuada eliminación de excretas	12,0	12,1	10,5	9,6	26,0	20,4	19,7	20,2
Material inadecuado de pisos	6,3	5,9	5,2	4,5	12,5	13,8	12,2	9,5
Material inadecuado de paredes exteriores	3,0	2,2	1,8	1,9	8,5	5,4	4,2	4,5
Hacinamiento crítico	15,3	13,1	10,9	9,5	14,4	13,7	12,2	11,0

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b)

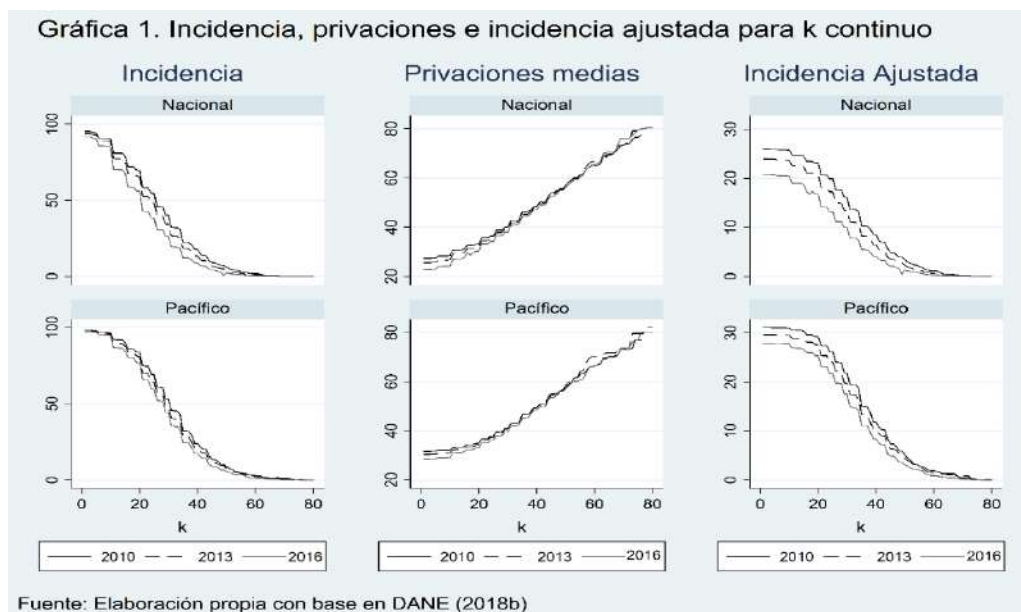
La dimensión Trabajo, para el total nacional, es una de las más críticas, puesto que dos de sus variables, como se mencionó previamente, presentan comportamientos inestables, por un lado “empleo informal” exhibe las más altas tasas de privación y por otro



lado, “desempleo de larga duración” es la única que no se reduce. En contraste, la región pacífico revela una tendencia con mayores variaciones y no tan generalizada como lo hace el total nacional; las variables “Acceso a fuente de agua mejorada” y “Acceso a salud dada una necesidad” aumentaron los porcentajes de carencia entre el 2010-2016, mientras que variables como “Aseguramiento en salud” y “Material inadecuado de paredes exteriores” exhiben reducciones importantes (45 y 47% respectivamente), no obstante, cabe resaltar que en comparación con el total nacional estas cifras son alarmantes, ya que los niveles de déficit son dos veces mayor.

Incidencia, privaciones e incidencia ajustada. Metodología DANE

Siguiendo la metodología DANE, se estimaron 100 diferentes k (umbrales), es decir, un continuo de umbrales de 1 a 100, para la incidencia, las privaciones medias y la incidencia ajustada. Lo que se busca con este ejercicio es comparar, entre el total nacional y la región pacífico, los porcentajes y variaciones en los indicadores a medida que el k cambia. Según lo ilustrado en la gráfica 1, el pacífico colombiano exhibe altos niveles en el promedio de privaciones para todo los umbrales considerados. Si bien, a medida que el umbral se incrementa también lo hace las privaciones medias (cada vez se incluye hogares con porcentajes mayores de privación), la tendencia es mayor para la región.



Por último, se puede observar que existe una disminución sistemática de la pobreza entre los años 2010-2016 para todos los umbrales considerados, medida a través de la incidencia y la incidencia ajustada. Sin embargo, se puede observar que la tasa de re-



cuento que estima el DANE es significativamente más alta que la tasa de recuento ajustada, ya que esta última es sensible a la magnitud de las privaciones. Por otra parte, es importante destacar que en el pacífico colombiano la disminución de la pobreza es considerablemente menor en comparación con el total nacional, lo cual afirma el deficiente progreso del bienestar de los habitantes en la región.

Indicadores Alkire y Foster. Metodología DANE-DNP

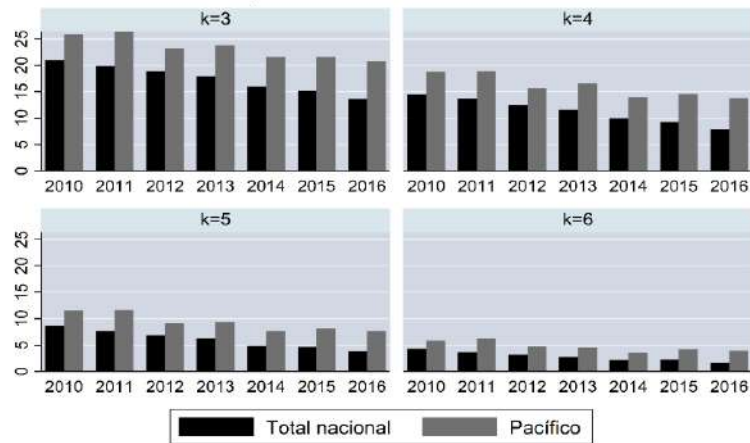
Los indicadores estimados anteriormente, carecen de ciertas propiedades que se deben cumplir para el análisis de la pobreza multidimensional, por lo que se hace indispensable considerar mejores opciones de agregación. Para ello, los indicadores AF [4] simbolizan una propuesta metodológica más idónea, no obstante, la metodología DANE, al dicotomizar todas las variables, imposibilita calcular indicadores de brecha y profundidad.

Para superar este problema metodológico es importante establecer continuidad en cada una de las variables; Angulo et al. (2011) propone, como se mencionó al inicio de esta sección, observar los porcentajes de carencia al interior de cada hogar, y calcular la brecha como el ratio entre los miembros del hogar que tienen déficit en cada variable. Para este ejercicio metodológico, cuatro de las variables de la dimensión Vivienda, no cumplen con la cardinalidad deseada, por tal razón se descartaron de la estimación y en consecuencia, en la variable hacinamiento recae todo el peso de la dimensión. Para este caso, se estimaron, tanto para el total nacional como para el pacífico colombiano, todos los posibles umbrales (once) entre los años 2010-2016. En las siguientes gráficas (gráficas 2 y 3) se presentan los resultados de la tasa de recuento y la profundidad de la pobreza multidimensional para los umbrales 3, 4, 5 y 6. De manera general, se puede observar que la pobreza multidimensional se ha reducido sistemáticamente en el periodo considerado para el total nacional, aspecto que no es tan notable o generalizado en la región pacífico, ya que hay algunos años en que la incidencia se incrementa para todos los k. Por otro lado, a pesar de que la incidencia en la región haya disminuido, la brecha de la pobreza no lo hizo en la misma medida, además si se compara con el total nacional, se puede observar que los niveles de brecha son considerablemente más altos para el pacífico, revelando así el limitado mejoramiento del bienestar de los habitantes de la región. Lo anterior demuestra un problema social, que persiste y se amplía en la medida en que las políticas públicas encaminadas al bienestar de la población no se hacen efectivas; evidenciando el abandono institucional al que están sometidos estos



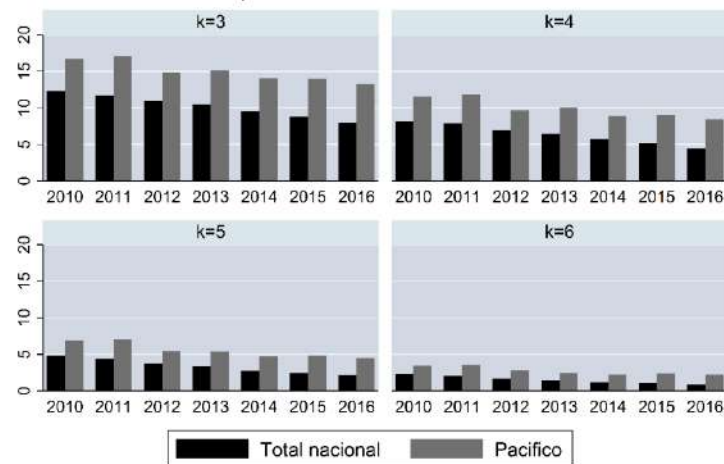
departamentos, así como también la apatía política por mitigar la pobreza. Estos resultados se confirman en la incidencia y la profundidad de la pobreza presentada en las gráficas 2 y 3.

Gráfica 2. Incidencia de pobreza multidimensional. Método DANE-DNP



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b)

Gráfica 3. Severidad de pobreza multidimensional. Método DANE-DNP



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b)

Medición alternativa de la pobreza multidimensional en el pacífico colombiano

En esta sección se analizan los resultados de los indicadores unidimensionales de la pobreza multidimensional tomando como referencia, como se mencionó anteriormente, la metodología desarrollada en Sánchez et al. (2019). Sin embargo, a diferencia de lo propuesto, en este estudio se consideraron diferentes umbrales para así analizar y comparar los distintos grados de pobreza con indicadores multidimensionales que hacen uso de diferentes umbrales. Con este objetivo, se tomó en cuenta los mismo umbrales dimensionales bajos [UB] desarrollados en la propuesta metodológica de Sánchez et al. (2019), los cuales están más afín al criterio de identificación (Unión) estimado en la metodología de Bourguignon y Chakravarty; la flexibilidad en los umbrales se plantean con



el objetivo de no incluir en la medición aquellas personas que no son pobres. Por el contrario, se propuso umbrales altos [UA] para la metodología AF, ya que en este, se busca ser más estricto con los umbrales dimensionales debido a que se necesitan identificar más pobres y agregarlos a la medición. En el Anexo 1 se pueden observar las dimensiones propuestas, la cantidad de variables que la conforman, la privación dimensional según el indicador de pobreza y las carencias en cada una de las variables consideradas. En relación a la dimensión “Vivienda”, se puede destacar que cinco de las ocho variables que la integran son tradicionalmente empleadas en el análisis de la pobreza multidimensional, mientras que las tres restantes no son tan usuales pero son significativas para valorar el bienestar de los hogares, como por ejemplo, la variable “combustible para cocinar”. Para estimar la metodología AF, todas las dimensiones, excepto “Salud”, tuvieron que aumentar el umbral dimensional (el cumplimiento de logros de un hogar deben ser mayor) en ese sentido, la dimensión “Vivienda” paso de tener umbral dimensional de 5 [BC] a 6. En las dimensiones “Educación” y “Dependencia económica” se hace uso de una variable continua, la cual mide, para la primera, el nivel educativo de los jefes del hogar (jefe o cónyuge), y para la segunda, el número de integrantes en el hogar que están ocupados y cuantos dependen económicamente de este/os, es decir, busca evaluar el flujo de ingresos en el hogar. El umbral dimensional para la primera dimensión (“Educación”) paso a ser de 5 años de escolaridad [BC] a 6 [AF], a saber, un hogar en promedio debe tener como mínimo el primer año de secundaria para no considerarse privado; para la segunda dimensión, el umbral paso de ser 25% [BC] a 20% [AF], es decir, el hogar se considera privado si menos del 20% (1/4) de los integrantes del hogar no están laborando; de modo que, si en un hogar no hay ocupados, se considera como pobre. Por otra parte, la cuarta dimensión (“Salud”) la integran cuatro variables, dos de estas usualmente utilizadas en la medición de la pobreza multidimensional y las otras dos como “medio ambiente” y “estado de salud” que no son tan tradicionales en estos estudios pero que son vitales para medir el estado y la percepción de salud que tienen las personas. Para esta dimensión, como se mencionó anteriormente, no se cambió el umbral dimensional ya que si se aumenta este, todos los hogares deben cumplir con todos los logros para no estar privados. Por último, la dimensión “Bienestar Subjetivo” está compuesta por siete variables, las cuales buscan valorar la percepción que tienen los individuos de su vida y del entorno en el que habitan. Para esta dimensión, se aumentó el umbral a 5 (4 para UB), es decir, un hogar debe cumplir como mínimo 5 de las 7 variables propuestas para no considerarse privado.

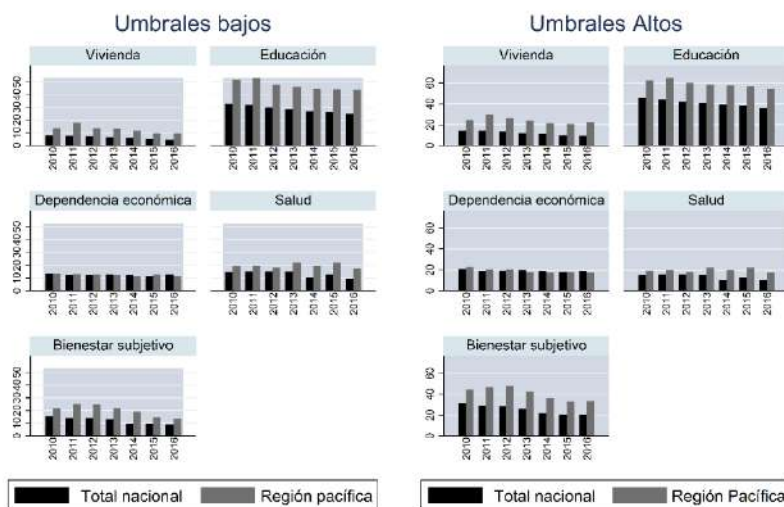


Análisis unidimensional

Tomando en cuenta los anteriores umbrales dimensionales [UB] y [UA], se exhiben los resultados de los indicadores FGT [1] para cada una de las 5 dimensiones propuestas. En la siguiente gráfica (gráfica 4) se pueden observar los resultados de la incidencia de la pobreza unidimensional (la brecha y la profundidad se exhiben en el Anexo 2), de manera general se puede ver que todas las dimensiones consideradas disminuyeron su incidencia en el periodo analizado, no obstante, no todas lo hicieron constantemente. Al desagregar los resultados por dimensiones, se puede ver que “Vivienda” presenta los niveles de incidencia más bajos de todas las dimensiones consideradas en este análisis, esto es así tanto para la región pacífico como para el total nacional; igualmente, exhibe una gran diferencia entre la brecha y la incidencia, lo cual indica que aquellos hogares que están privados en esta dimensión no están lejos de superar el umbral. Por el contrario, la dimensión que presenta los niveles de incidencia más altos es “Educación”, a pesar de esto, es la única dimensión que disminuye las tasas de incidencia de manera sistemática. Por otro lado, esta dimensión además de tener los niveles de incidencia más altos, no exhibe reducciones cuantitativamente altas en los porcentajes de brecha y severidad, lo cual indica que los padres (jefe y cónyuge) poseen muy bajos niveles educativos; esta situación es aún más crítica en el pacífico colombiano. En “Dependencia Económica”, se observan diferentes tendencias entre los dominios considerados; en el total nacional, presenta una disminución muy pequeña (menor al 11%) en los dos umbrales propuestos, de igual manera, es esta dimensión es la única que aumenta para el año 2016 tanto la tasas de incidencia como los de brecha y severidad, lo cual exhibe que la situación es aún más delicada para aquellos hogares que están privados en esta dimensión.



Gráfica 4. Incidencia de pobreza unidimensional. Medición alternativa



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b).

En contraste, para la región pacífico, la única dimensión que presenta un comportamiento positivo en la incidencia es “dependencia económica”, pues los porcentajes de privación se ubican por debajo del total nacional, así como también disminuye en mayor proporción, sin embargo, cabe destacar que en estos hogares hay una alta participación de ocupados informales (se incluyen trabajadores familiares y no remunerados), por lo que los valores tienen a mejorar al haber una parte significativamente alta de estos ocupados. Pese a la buena tendencia de esta dimensión, el pacífico colombiano exhibe una pequeña diferencia entre los indicadores de incidencia y brecha, lo cual revela que las carencias son más profundas en comparación con las otras dimensiones.

La dimensión “Salud”, para ambos dominios, exhibe en las tasas de incidencia las mayores variaciones, asimismo, para el total nacional en los indicadores de brecha y profundidad exhibe reducciones importantes, lo cual muestra que las privaciones no son tan altas. Contrario a lo anterior, en la región pacífico es la única dimensión que incrementa los porcentajes de severidad entre los años 2010-2016. Por último, la dimensión “Bienestar Subjetivo” presenta las disminuciones más importantes en las tasas de incidencia tanto para el total nacional como para el pacífico colombiano, asimismo, exhibe comportamientos favorables en los indicadores de brecha y profundidad, resaltando que los hogares que están privados en esta dimensión están muy cerca de dejar de serlo.



Indicador AF con metodología alternativa

En este caso se estimarán los indicadores AF tanto para el total nacional como para el pacífico colombiano, teniendo en cuenta aproximaciones tri y pentadimensionales, todos los umbrales probables y tres grados de aversión a la pobreza (incidencia, brecha y severidad). De manera general, se puede observar que tanto para el total nacional como para la región pacífico, existe una disminución de la pobreza multidimensional robusta para cualquier indicador AF, para todos los umbrales y para las dos aproximaciones consideradas. No obstante, es importante destacar que la disminución es cuantitativamente menor en el pacífico colombiano, aun cuando los porcentajes iniciales de pobreza son considerablemente más altos en este, lo cual se esperaría que exhibiera mayor magnitud en la reducción de la pobreza. Un claro ejemplo de lo anteriormente descrito, es que entre el periodo considerado, la incidencia tridimensional (umbral 1, criterio de la Unión), disminuyó en la región pacífico solo un 13%, mientras que para el total nacional fue del 20%.

Con relación a la brecha y severidad de la pobreza multidimensional, se puede destacar que el pacífico exhibe altos porcentajes en estos dos indicadores; a pesar de que estos se han reducido, los resultados son muy inferiores con respecto al total nacional. Igualmente, en el pacífico colombiano no se observa una constante disminución de los indicadores AF, en algunos años en particular (2010 y 2011) estos indicadores se incrementan cuando en el total nacional se reducen.

Un distintivo interesante que se exhibe en la región, es que la brecha y la severidad de la pobreza disminuye en mayor proporción que la incidencia, en cambio, en el total nacional los cambios han sido más cuantiosos en este último indicador; esto es así tanto para todos los umbrales propuestos, como para ambas aproximaciones (tri y pentadimensional). Esto indica que el favorecimiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región se da de manera parcial sobre los individuos con grandes vulnerabilidades, lo cual es significativo pero no preciso, si lo que se busca es incrementar los niveles de bienestar de la población y cerrar brechas (Sánchez, 2017).

Indicador BC con base en metodología alternativa

Los resultados completos de la estimación del indicador BC [5] y [6] para el total nacional y para la región pacífico se exhibe en el Anexo 3, mientras que en los cuadros 2 y 3 se puede observar para algunos años en particular. Para esta estimación se calcularon tres indicadores de aversión a la pobreza y tres grados de sustitución continuos y uno



variable ($\theta=1, 2, 5$ y $1/p$). Es importante destacar que, cuando hay un menor nivel de sustitución se le otorga un mayor peso a los atributos que tiene altos déficits, en consecuencia, a medida que cambien los θ , se incrementan los valores de brecha y severidad. El indicador de incidencia es independiente a las variaciones en los grados de sustitución, pues este no considera a qué distancia está el umbral, por tal razón no cambia con los diferentes niveles de θ .

Otra particularidad a señalar es que, en la aproximación pentadimensional se exhiben porcentajes de brecha y severidad inferiores que en la aproximación tridimensional, esto es así para ambos dominios. Lo anterior puede pasar por dos situaciones: primero, porque los que ahora son considerados pobres (nuevos pobres) suman muy poco a la brecha y la severidad, y segundo, porque lo que ya eran considerados pobres, no lo sean en las nuevas dimensiones agregadas o que los porcentajes de privación en estas dimensiones sean muy reducidos.

Según los resultados, la región pacífico no exhibe un comportamiento secular en la disminución de la pobreza multidimensional (diferente a la tendencia a nivel nacional); se puede observar que en el año 2011, el indicador de incidencia se incrementa en ambas aproximaciones, resultado derivado del aumento de todas las dimensiones consideradas, excepto “Dependencia Económica”. Además de que la región presenta los más altos porcentajes de incidencia, exhibe una pequeña disminución en este indicador si se compra con el total nacional, lo cual se verifica tanto en el cálculo del indicador AF como en el de BC. En el pacífico colombiano también se puede observar que, los indicadores de brecha y de severidad se reducen en mayor magnitud en relación al total nacional, sin embargo, como se mencionó anteriormente, la reducción en la incidencia fue inferior. Lo anterior indica, que los niveles de carencia en los hogares pobres de la región se han moderado con el paso del tiempo, a pesar de que haya persistencia en la pobreza multidimensional.

Análisis conjunto y simplificación de los indicadores multidimensionales

Para el total nacional, la disminución de la pobreza multidimensional es robusta para los dos indicadores AF y BC y para todas las medidas estimadas, dicha reducción es más cuantiosa en la incidencia que en los indicadores de brecha y severidad. Las altas tasas de estos dos últimos indicadores en la aproximación tridimensional, indican, como se observa en el Anexo 2, los altos porcentajes de brecha que exhiben las dimensiones “Educación” y “Dependencia Económica”. Al comparar todos los indicadores estimados



del total nacional, con los de la región pacífico, se demuestra robustez en los resultados obtenidos, lo cual es uno de los objetivos y de los aportes de esta investigación, a saber, independientemente de los grados de sustitución, de los umbrales considerados y de los niveles de aversión a la pobreza, el pacífico colombiano presenta una pobreza multidimensional cuantitativamente alta al compararse con el resto de regiones del país, tanto así que exhibe una diferencia mayor al 35% en relación al total nacional

Cuadro 2. Indicadores de pobreza multidimensional. Total Nacional

Año	Indicador	Alkire y Foster					Bourguignon y Chakravarty				
		Umbral					Nivel de sustitución				
		k=1	k=2	k=3	k=4	k=5	θ=1	θ=2	θ=5	θ=(1/p)	
2010	Penta	α=0	25,5	19,3	10,5	3,5	0,6	54,2	54,2	54,2	54,2
		α=1	11,0	8,4	4,6	1,6	0,3	8,2	14,8	22,3	17,4
		α=2	6,5	5,0	2,8	1,0	0,2	1,8	5,3	11,8	9,6
	Tri	α=0	26,9	14,8	3,9	-	-	42,3	42,3	42,3	42,3
		α=1	12,6	7,1	1,8	-	-	9,7	14,9	20,0	16,0
		α=2	8,3	4,7	1,1	-	-	3,2	7,0	12,3	9,8
2013	Penta	α=0	22,7	16,7	8,4	2,3	0,3	50,3	50,3	50,3	50,3
		α=1	9,7	7,2	3,7	1,0	0,2	7,3	13,4	20,4	15,7
		α=2	5,8	4,3	2,2	0,6	0,1	1,5	4,7	10,6	8,6
	Tri	α=0	24,1	12,3	2,7	-	-	38,1	38,1	38,1	38,1
		α=1	11,2	5,9	1,2	-	-	8,6	13,4	18,0	14,9
		α=2	7,4	3,9	0,7	-	-	2,8	6,3	11,1	9,1
2016	Penta	α=0	18,9	12,7	5,5	1,3	0,1	43,2	43,2	43,2	43,2
		α=1	8,2	5,6	2,4	0,6	0,1	6,2	11,8	18,0	13,8
		α=2	5,1	3,5	1,5	0,4	0,0	1,3	4,2	9,8	7,8
	Tri	α=0	21,4	10,2	2,2	-	-	34,0	34,0	34,0	34,0
		α=1	10,2	5,0	0,9	-	-	7,9	12,5	16,8	13,8
		α=2	7,0	3,5	0,5	-	-	2,6	6,0	10,7	8,5

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b).

Cuadro 3. Indicadores de pobreza multidimensional. Pacífico

Año	Indicador	Alkire y Foster					Bourguignon y Chakravarty				
		Umbral					Nivel de sustitución				
		k=1	k=2	k=3	k=4	k=5	θ=1	θ=2	θ=5	θ=(1/p)	
2010	Penta	α=0	34,8	28,8	17,4	6,5	1,5	72,1	72,1	72,1	72,1
		α=1	15,3	12,6	7,6	3,0	0,8	11,6	20,3	30,3	24,7
		α=2	9,1	7,4	4,4	1,8	0,5	2,7	7,3	15,9	14,0
	Tri	α=0	36,5	21,4	5,1	-	-	61,8	61,8	61,8	61,8
		α=1	17,7	10,1	2,4	-	-	13,8	21,4	28,7	24,4
		α=2	11,6	6,5	1,6	-	-	4,3	9,6	17,1	15,0
2013	Penta	α=0	32,9	27,3	15,5	5,3	1,1	68,6	68,6	68,6	68,6
		α=1	14,4	11,9	6,9	2,4	0,5	10,9	19,0	28,2	22,7
		α=2	8,3	6,9	4,1	1,4	0,3	2,5	6,6	14,3	12,1
	Tri	α=0	33,3	18,3	4,4	-	-	55,7	55,7	55,7	55,7
		α=1	15,9	8,7	2,0	-	-	12,4	19,1	25,5	21,5
		α=2	10,3	5,6	1,2	-	-	3,8	8,4	14,8	12,5
2016	Penta	α=0	29,1	22,7	12,1	3,9	0,5	63,1	63,1	63,1	63,1
		α=1	12,4	9,5	5,1	1,7	0,2	9,2	16,9	25,6	20,3
		α=2	7,2	5,4	3,0	1,0	0,1	1,9	5,8	13,1	11,0
	Tri	α=0	31,5	16,6	3,6	-	-	52,2	52,2	52,2	52,2
		α=1	14,6	7,4	1,5	-	-	11,2	17,7	23,9	19,9
		α=2	9,4	4,6	0,9	-	-	3,3	7,8	14,0	11,6

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b).

Conclusiones

El pacífico es la región con los grados de pobreza más altos y con las condiciones de vida más precarias de todas las regiones; por esta razón, es importante estudiar las



causas que están vinculadas al incremento de la pobreza multidimensional, así como también, comprender las dimensiones donde se agrupan las mayores carencias. Con ese objetivo, este artículo estima diferentes aproximaciones metodológicas de identificación y agregación, para así dar robustez a los resultados. Con los cálculos anteriores, se encuentra que las variaciones de la pobreza multidimensional en Colombia han sido significativas, no obstante, se han acrecentado las brechas regionales.

Los altos grados de privación en las condiciones de vida y el bienestar de los habitantes de la región pacífico es muy crítica, al punto de que en algunas dimensiones, las carencias son mayores al 100% en comparación con el total nacional. A pesar de que en el total nacional se evidencia una disminución secular de la pobreza, el escenario no es igual en el pacífico colombiano, ya que en algunos años en particular los porcentajes de pobreza se incrementan. Además, las disminuciones en dicha región han sido pausadas y con reducciones menores al resto de regiones.

Las variaciones en los grados de pobreza en la región, han sido cuantitativamente importantes para los indicadores de brecha y severidad, lo cual indica que se están reduciendo las profundidades en las privaciones de la población considerada pobre multidimensionalmente. En ese sentido, los cambios han sido significativos pero marginales, es decir, están ajustados al favorecimiento de algunas dimensiones en particular. Con los resultados de las estimaciones, se demuestra que es necesario generar políticas públicas que están encaminadas al bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región pacífico. Es de suma urgencia que el gobierno de turno se centre en garantizar los recursos básicos para así mitigar la pobreza y la precariedad en las condiciones de vida de la población. Es necesario que en términos de inversión social, las instituciones aseguren infraestructura de hospitales y colegios, acceso a servicios públicos y el fomento de empleos de calidad, con acceso a seguridad social y una adecuada remuneración.

Referencias

- Alkire, S., y Foster, J. (2007). Recuento y medición multidimensional de la pobreza. *Documento de trabajo OPHI No. 7*.
- Alkire, S. y Foster, J. (2011). Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement. *OPHI Working paper No. 43*.
- Angulo, R., Díaz, Y. y Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. *Archivos de economía*, 382.



- Bonet, J. (2007). *¿Por qué es pobre el Chocó?* Cartagena: Banco de la República.
- Bourguignon, F., y Chakravarty, S. (2003). The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*, 1, 25-49.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018b). *Acceso a Metadatos y Microdatos anonimizados. Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/anda-index/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). *Boletín técnico. Pobreza multidimensional en Colombia*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://bit.ly/2H3rtA6>
- Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52(3), 761-766.
- Sánchez, R. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía*, 36(72), 261-300.
- Sánchez, R., Maturana, L. y Manzano, L. (2019). Estimación alternativa de la pobreza multidimensional en Colombia. *Mimeo*.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta



Anexos

Anexo 1. Dimensiones, variables y umbrales en la propuesta alternativa de pobreza multidimensional

Dimensión	Cantidad de variables	Privación dimensional BYCH	Privación dimensional AF	Variables	Carencia/déficit sí (dicotómicas)
Vivienda	8	Si hay carencia en 4 o más variables	Si hay carencia en 3 o más variables	Acueducto	El hogar no cuenta con el servicio de provisión continua de agua por tubería.
				Alcantarillado	El hogar urbano no tiene alcantarillado; el rural no tiene servicio sanitario, cuenta con inodoro sin conexión o bajamar.
				Pisos	El material predominante de los pisos es tierra o arena.
				Paredes	El material predominante del hogar urbano es madera burda, tabla, tablón, guadua, caña, esterilla u otro vegetal, zinc, tela, carbón, latas, desechos, plástico o no hay paredes; un hogar rural, con respecto al urbano, admite para que no haya déficit que el material predominante sea madera burda, tabla o tablón.
				Hacinamiento	Si en un hogar urbano hay tres o más personas por cuarto; en un rural, si son más de tres.
				Electricidad	El hogar no tiene conexión al servicio de energía eléctrica.
				Acceso agua	El agua con la que se preparan los alimentos en el hogar urbano se obtiene de pozo con bomba o sin bomba, jagüey, agua lluvia, río, quebrada, manantial, nacimiento, pila pública o aguatero; en el hogar rural se admite, para que no haya déficit, pozo con bomba y aguatero.
				Combustible para cocinar	Si la energía o combustible con que se preparan los alimentos principalmente es carbón mineral, leña, madera, carbón de leña o material de desecho.
Educación	1	El promedio del nivel educativo del jefe del hogar y el cónyuge no supera los 5 años de escolaridad.	El promedio del nivel educativo del jefe del hogar y el cónyuge no supera los 6 años de escolaridad.	Años de escolaridad promedio de jefe y cónyuge	
Dependencia económica	1	Por cada ocupado hay cinco o más integrantes del hogar no laborando.	Por cada ocupado hay cuatro o más integrantes del hogar no laborando.	Tasa de dependencia económica	
Salud	4	Si hay carencia en 2 o más variables	Si hay carencia en 2 o más variables	Afiliación	El individuo no se encuentra afiliado a alguna Entidad promotora de salud EPS o Administradora de Régimen Subsidiado ARS; no sabe o no informa
				Acceso	Ante un inconveniente de salud no se acude a una institución prestadora de servicios de salud, a un médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o profesional de la salud independiente.
				Estado de salud	La percepción del individuo frente a su condición de salud en general, es regular o mala.
				Medio ambiente	El lugar en el que habita el individuo es perjudicado por presencia de basura en las calles y/o contaminación del aire.
Bienestar subjetivo	7	Si hay carencia en 3 o más variables	Si hay carencia en 2 o más variables	Pobreza	El individuo se considera a sí mismo como pobre.
				Suficiencia de ingresos	Para el individuo el ingreso no alcanza para cubrir los gastos mínimos del hogar.
				Seguridad	El individuo se siente inseguro en el barrio, pueblo o vereda en donde vive.
				Hechos violentos	Durante los últimos doce meses, el individuo ha sufrido de atracos, robos, homicidios, asesinatos, secuestros, lesiones personales, violaciones, extorsiones y/o desalojos.
				Condiciones de vida	El individuo considera que sus condiciones de vida actuales, en general, son regulares o malas.
				Bienestar pasado	Para el individuo la condición económica actual, frente a la del hogar de crianza, se encuentra peor.
				Bienestar reciente	El individuo considera que las condiciones de vida ahora están peor que las de hace 5 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez et al. (2019)

Anexo 2. Brecha y severidad de la pobreza unidimensional. Umbrales Bajos y Altos.

α	Año	Total Nacional										Pacífico									
		Umbrales Bajos BC					Umbrales Altos AF					Umbrales Bajos BC					Umbrales Altos AF				
		VIV	EDU	DEP	SAL	BS	VIV	EDU	DEP	SAL	BS	VIV	EDU	DEP	SAL	BS	VIV	EDU	DEP	SAL	BS
Brecha ($\alpha=1$)	2010	2,7	17,5	8,9	5,7	6,2	4,6	22,0	11,3	5,7	11,3	4,2	28,3	8,8	7,5	8,9	7,6	33,8	11,6	7,5	16,1
	2011	2,8	16,4	8,2	6,0	5,5	4,7	20,9	10,4	6,0	10,2	5,9	27,7	7,8	7,7	10,5	9,9	33,7	10,3	7,7	17,8
	2012	2,5	15,4	8,5	5,9	5,5	4,3	19,7	10,6	5,9	10,1	4,9	25,4	8,1	7,1	10,4	8,4	31	10,5	7,1	17,9
	2013	2,3	14,9	8,7	5,9	4,9	3,9	19,0	10,8	5,9	9,1	4,3	24,5	8,4	8,9	8,5	7,5	29,9	10,3	8,9	15,2
	2014	2,0	14,0	8,6	3,8	3,8	3,5	18,1	10,6	3,8	7,4	3,3	23,2	7,5	7,7	7,5	6,4	28,7	9,5	7,7	13,3
	2015	1,7	13,5	8,3	4,8	3,7	3,0	17,4	10,1	4,8	7,1	3,2	22,3	7,9	8,8	5,4	6,0	27,9	9,9	8,8	10,9
	2016	1,5	13,2	9,2	3,7	3,4	2,8	16,8	11,1	3,7	6,8	2,6	23,2	7,7	7,1	5,2	6,0	28,3	9,6	7,1	10,8
Severidad ($\alpha=2$)	2010	1,2	12,0	7,8	2,4	3,2	2,0	14,4	8,6	2,4	5,3	1,6	19,8	7,5	3,2	4,4	3,0	23,3	8,5	3,2	7,5
	2011	1,3	11,1	7,2	2,6	2,7	2,1	13,5	8,0	2,6	4,6	2,4	18,6	6,5	3,3	5,6	4,2	22,3	7,5	3,3	8,9
	2012	1,1	10,5	7,6	2,5	2,6	1,8	12,7	8,3	2,5	4,5	2,2	17,0	6,9	3,1	5,5	3,6	20,5	7,8	3,1	8,8
	2013	1,0	10,1	7,7	2,5	2,3	1,6	12,2	8,5	2,5	4,0	1,7	16,2	7,4	4,0	3,9	3,0	19,6	8,1	4,0	6,9
	2014	0,8	9,5	7,7	1,5	1,8	1,4	11,6	8,4	1,5	3,3	1,2	15,4	6,5	3,4	3,9	2,4	18,7	7,3	3,4	6,3
	2015	0,7	9,1	7,5	2,0	1,8	1,2	11,1	8,1	2,0	3,2	1,4	14,5	6,9	4,0	2,4	2,4	17,8	7,6	4,0	4,6
	2016	0,6	9,0	8,4	1,5	1,6	1,1	10,9	9,0	1,5	2,9	0,9	15,6	6,7	3,3	2,4	2,0	18,8	7,5	3,3	4,5

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b)

Nota: VIV: Vivienda; EDU: Educación; DEP: Dependencia económica; SAL: Salud; BS: Bienestar subjetivo.

Anexo 3. Indicador BC de pobreza multidimensional en el Pacífico colombiano

Indicador	Año	Pobreza Tridimensional				Pobreza Pentadimensional			
		Nivel de sustitución				Nivel de sustitución			
		$\theta=1$	$\theta=2$	$\theta=5$	$\theta=(1/p)$	$\theta=1$	$\theta=2$	$\theta=5$	$\theta=(1/p)$
Incidencia ($\alpha=0$)	2010	61,8	61,8	61,8	61,8	72,1	72,1	72,1	72,1
	2011	62,7	62,7	62,7	62,7	73,8	73,8	73,8	73,8
	2012	57,5	57,5	57,5	57,5	69,2	69,2	69,2	69,2
	2013	55,7	55,7	55,7	55,7	68,6	68,6	68,6	68,6
	2014	55,0	55,0	55,0	55,0	67,0	67,0	67,0	67,0
	2015	54,3	54,3	54,3	54,3	66,8	66,8	66,8	66,8
	2016	52,2	52,2	52,2	52,2	63,1	63,1	63,1	63,1
Brecha ($\alpha=1$)	2010	13,8	21,4	28,7	24,4	11,6	20,3	30,3	24,7
	2011	13,8	20,9	27,9	23,2	11,9	20,6	30,4	23,9
	2012	12,8	19,6	26,1	21,8	11,2	19,4	28,7	23,2
	2013	12,4	19,1	25,5	21,5	10,9	19,0	28,2	22,7
	2014	11,3	17,9	24,0	19,9	9,9	17,8	26,6	21,0
	2015	11,1	17,6	23,8	20,0	9,5	17,4	26,3	21,1
	2016	11,2	17,7	23,9	19,9	9,2	16,9	25,6	20,3
Severidad ($\alpha=2$)	2010	4,3	9,6	17,1	15,0	2,7	7,3	15,9	14,0
	2011	4,3	9,2	16,0	13,4	2,7	7,29	15,6	12,7
	2012	4,0	8,7	15,2	12,9	2,6	6,94	14,9	12,8
	2013	3,8	8,4	14,8	12,5	2,5	6,63	14,3	12,1
	2014	3,4	7,7	13,8	11,5	2,1	6,06	13,4	11,2
	2015	3,2	7,6	13,7	11,6	1,9	5,84	13,1	11,4
	2016	3,3	7,8	14,0	11,6	1,9	5,78	13,1	11,0

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018b)



El rol de la prensa en la construcción de la discriminación étnica en Chile*

Litta Soto Villagrán¹

Resumen

Sin duda los medios de comunicación cumplen un rol importante en la construcción de imaginarios colectivos por lo tanto no es ajeno que utilicen estrategias discursivas dando a conocer sus ideologías. Las representaciones sociales que construyen, por ejemplo, los medios de comunicación han sido estudiados por autores como: Moscovici (1984), Farr (1984), Jodelet (1984) y Van Dijk (1998) quienes señalan que el discurso periodístico, por tanto, es en cualquiera de sus formatos, una forma de construcción de representación social y no escapa a estas definiciones como a sus objetivos. Teun van Dijk, señala al respecto: “los usuarios del lenguaje que utilizan activamente los textos y el habla lo hacen además de escritores o lectores como miembros de categorías sociales, grupos, profesiones, organizaciones, comunidades, sociedades o culturas, en complejas combinaciones de roles e identidades sociales y culturales. De modo recíproco, al producir el discurso en situaciones sociales, los usuarios del lenguaje al mismo tiempo construyen y exhiben activamente esos roles e identidades” En Chile estas representaciones colectivas repercuten directamente en la relación entre los pueblos originarios y el Estado chileno. A partir de esta relación (que ha sido compleja desde el retorno a la democracia en Chile) se han desarrollado prácticas discursivas institucionales que marcaron profundamente el rol del Estado y por tanto cuestionaron la forma en cómo la institucionalidad trata el tema indígena. Autores como José Bengoa, Rolf Foerster o Jorge Pinto dan cuenta de una compleja relación que el Estado ha establecido históricamente a través de la prensa chilena con los mapuches y sus planteamientos como movimiento étnico. En este sentido, son varios los teóricos que han analizado la influencia que ejercen los medios de comunicación, a través de sus noticias e informaciones, en la elaboración, reforzamiento y transmisión de representaciones en la vida cotidiana, como el racismo o la discriminación. Estudios como los de Schlessinger, Dayan y Katz, Casseti y Colomo entre otros se refieren al papel que cumplen los medios de comunicación en la elaboración de estrategias lingüísticas que perpetúan prácticas discriminatorias racistas y xenófobas en contra del mapuche.

Palabras clave

Prensa; Discriminación étnica; Chile.



El objetivo general de la investigación fue analizar a partir de diversos tópicos discursivos y lingüísticos cómo se construyen y reproducen ciertas estrategias discursivas mediáticas basadas en el racismo y la discriminación. Esto con el objeto de poder demostrar la existencia de un discurso mediático hegemónico en el que prevalecen estrategias lingüísticas que perpetúan dichas prácticas discriminatorias. A través de la metodología del Análisis Crítico del Discurso se logró establecer determinados tópicos de análisis los que permitieron acercarnos al análisis fundamental relativo a determinar las estrategias discursivas que utilizaron en sus informaciones identificando de esta manera (a través de estos enunciados) la imagen que se construye del mapuche dentro de este contexto. En este escenario los medios de comunicación en Chile han construido un discurso que lejos de generar estrategias de conciliación frente a las problemáticas de los pueblos originarios han generado una brecha cada vez más grande entre los chilenos y la etnicidad (endo y expo grupo respectivamente) lo que consecuentemente hace ampliar el sesgo de exclusión del cual son objeto los pueblos originarios en Chile.

Las estructuras y mecanismos utilizados por los medios de comunicación en Chile han logrado construir un discurso periodístico basado en arraigar una representación de la etnicidad basada en la diferenciación histórica entre el exo y el endogrupo. Ésta diferenciación constituye una problemática generalizada en la relación entre el Estado y la etnia mapuche que sin duda reproduce fenómenos discriminatorios.

La prensa, en este caso, continúa siendo un instrumento de influencia en el tema indígena en primera instancia (históricamente) para presionar la invasión al territorio mapuche y la asimilación/aculturación de su población, y en la actualidad para insistir que éstos no merecen un trato preferente adoptado por el gobierno, sino por el contrario son chilenos igual que todos. De acuerdo a esto los mapuche son chilenos y deben ser tratados como tales, por lo que se les debe hacer valer la ley chilena. Algunos autores como José Bengoa sostienen que esta política no ha hecho más que tensionar la relación entre los pueblos originarios y el Estado de Chile incitando a los mapuche a exigir y demandar constantemente situación que es mostrada como una problemática de seguridad nacional debido al clima de ingobernabilidad e inseguridad en el sur del país.

Con el paso del tiempo somos testigos de cómo continúan replicándose estereotipos sobre este pueblo, sin detenerse a pensar la trayectoria histórica de sus demandas, que sólo son percibidas primero como un problema coyuntural relacionado con la pobreza y no como algo pendiente que debe ser subsanado y en segundo lugar, como un problema



histórico asociado a la pobreza y que se ha arrastrado hasta la actualidad. Es necesario destacar en este proceso de abuso de poder, la irregularidad en la equidad informativa y el acceso a los medios de comunicación por parte de los mapuche.

Resultados

Dentro de este contexto de análisis, enumero sintéticamente los principales resultados que arrojó la investigación realizada y que están relacionados a los tópicos utilizados. Por tópico entenderemos los temas o aquello de lo que se habla en los discursos noticiosos (Cit. en Pilleux 1995) que es expresado en secuencias de enunciados. Los tópicos principales y dominantes en los textos analizados son: la diferencia, actos violentos, vínculos terroristas, la amenaza (entre otros).

La diferencia

Es uno de los tópicos dominantes sobre el cual se funda la visión sobre los mapuches entendidos como el “otro” diferente que posee cultura diferente a la occidental. Se trata de una diferencia asumida desde la cultura dominante que desvaloriza los aportes y cultura del otro, lo cual implica estigmatizar las relaciones interculturales entre ambas culturas promoviendo prejuicios y prácticas racistas.

[Disputa entre familiares por posesión de tierras. —Riña dejó a seis mapuches heridos (—La Tercera, 23 de octubre de 1998),

[—Interrumpen Tedeum en la Catedral de Valdivia] (—La Tercera, 13 de octubre de 1998)], pasando a constituirse en una diferencia distinto respecto a nosotros.

[—Mapuches quieren un espacio territorial propio (—La Tercera, 18 de octubre de 1998)]

Actos violentos

Otro tema muy recurrente es la amplia cobertura a los hechos calificados como “violentos”. Aquí los mapuches aparecen como agentes de actos violentos perpetuados tanto a la propiedad privada como a los funcionarios encargados de resguardar el orden público y el Estado de Derecho (Carabineros, Policía de investigaciones, Militares). El tópico violencia constituye una asociación recurrente a las demandas mapuches que intenta reforzar en el imaginario social de los lectores, la visión del mapuche violento heredero de la tradición ercillana del indio indómito.



[—Grupo de mapuches se tomó fundo (—El Mercurio, 14 de enero de 1999)
[Pehuenches Atacaron a Patrulla de Motoristas (El Mercurio, 10 de octubre de 1998)]
[18 Policías Heridos al Enfrentar a Mapuches (El Mercurio, 16 de noviembre de 1998)]
También están involucrados intentos de secuestro:
[...en una investigación por asociación ilícita [...] se pudo establecer un plan de secues-
tro contra familiares de algunos empresarios... (El Mercurio, 16 de diciembre de 1998)]
Ataques contra periodistas:
[...un reportero gráfico de la agencia Reuter fue golpeado con un palo en sus piernas,
debido a un comentario que enojó a un grupo de mapuche... (El Mercurio, 15 de no-
viembre de 1998)].

Vínculos terroristas

Un tercer tópico de gran impacto para la audiencia lectora es la vinculación de las demandas mapuches con elementos extremista provenientes del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), que en una sociedad marcada por la dictadura de 1973 y expuesta a atentados terroristas, difunden el pánico de revivir las heridas del régimen militar. Para Berta San Martín (2001) la vinculación de los mapuches con elementos subversivos corresponde a una categoría mayor que ella denomina Asociación, cuyo doble objetivo es deslegitimar al movimiento mapuche, ya que permite desplazar la atención hacia un fenómeno político más que a la reivindicación misma y, a la vez, representar a los mapuches de manera negativa, puesto que los vincula con grupos políticos socialmente desprestigiados. Por ejemplo:

[—Ocupaciones de Tierras Obedecen a Planes de los Grupos Extremistas]] (—El Mercurio,
17 de noviembre de 1998)] [—Vínculo entre Grupos Terroristas y —Consejo de Todas
las Tierras]] (—El Mercurio]], 16 de diciembre de 1998)] [—Cárcel para Lonkos te-
rroristas]] (—El Mercurio]], 30 de agosto de 1998)]

Amenazas

El tópico de las amenazas está relacionado con el tema anterior y corresponde específicamente a las situaciones en que el discurso periodístico adelanta informaciones sobre potenciales acciones de los mapuche. Reflejado a través de expresiones como —ultimátum, —exigen, —condicionan, etc. Este cuarto tópico corresponde por tanto a la creación de escenas amenazantes para la sociedad chilena que promueven los periodistas y redactores de El Mercurio y La Tercera- a través de una serie de declaraciones, tanto a corto plazo [Mapuches, con planes de guerra (La Tercera, 2 de



octubre de 1998)], [Encapuchados amenazan con arrasar un fundo (El Mercurio, 12 de noviembre de 1998)], como a largo plazo [Mapuches]...preparan un paro continental de pueblos indígenas, organizados simultáneamente en México, Ecuador, Bolivia y Chile... (La Tercera, 2 de octubre de 1998)], [Aucán Huilcamán dijo que al final del siglo habrá grandes enfrentamientos entre pueblos aborígenes y el gobierno (La Tercera, 18 de octubre de 1998)] configurando un escenario de guerra donde los mapuches pasan a constituirse de una diferencia, (pues realizan actos violentos y tienen “vínculos terroristas”) a una amenaza para la estabilidad de la sociedad chilena.

Diferencia con respecto al mapuche: Esta clasificación temática corresponde a las informaciones que centran su discurso en destacar la pobreza mapuche, la falta de educación y motivación al desarrollo, como su ignorancia o rechazo en el uso de las tecnologías, para justificar o censurar las acciones reivindicativas indígenas.

Beneficios y apoyos –de diversa índole- para mapuche Son los discursos que informan acerca de los beneficios que el gobierno entrega a los mapuche: compra de terrenos, programas de alfabetización, apoyo para el desarrollo indígena, compra de infraestructura etc. También en esta categoría caen la defensa del mapuche y el apoyo de organismos internacionales hacia la situación de los indígenas.

El espíritu emprendedor:

[—Mapuches Rechazan transferencia tecnológica (—La Tercera, 13 de diciembre de 1998)],

Exotismo

Históricamente la imagen que se ha mostrado del mapuche ha sido fundada en el exotismo entendido como el proceso a partir del cual se adosan características determinadas a un grupo indígena. En este caso la imagen de un mapuche guerrero que resistió a la dominación española por 500 años. Sin duda que esto históricamente se fortaleció juntamente con el discurso del Estado Nación en Latinoamérica asociado a una representación mental del otro entendido como diferente pero que se debía asimilar a partir de paradigmas occidentales construidos como legítimos tales como la blanquitud. Estos parámetros occidentales fueron consolidándose con los diversos procesos políticos vividos en Chile. Durante la dictadura cívico-militar que vivió Chile en los años 70 el avance del “blanqueamiento” de las poblaciones indígenas expresado en la negación de sus orígenes se intensificó. Este panorama no se revirtió ni siquiera con el advenimiento de la democracia desde 1992 donde los discursos museológicos



estatales y las representaciones del pasado precolombino herederas de la visión hegemónica y academicista se mantuvieron imperturbables como en las décadas precedentes. A partir del año 2000 el Estado chileno inició una renovación museológica y museográfica de sus instituciones, sustentadas en las ideas relativas a la nación multicultural proceso a partir del cual se patrimonializa a la cultura originaria. El discurso museológico se fortalece en las relaciones coloniales de dominación, aunque ya no desde la negación ni de la exclusión del otro diferente sino que a través de la inclusión (Ayala 2014).

Informaciones

El análisis de éste tópico se encuentra muy cercano al tópico anterior. A partir de reforzar la imagen de un indio indómito que ha resistido 500 años el cual emerge dentro del mundo global demandando así propuestas de inclusión frente a la sociedad mundializada. Es por ello que mediáticamente se muestran las actividades deportivas, religiosas, culturales y educativas como sinónimo de rescate cultural e inclusión.

Conclusiones

A partir de lo expuesto podemos evidenciar que el discurso mediático de El Mercurio está determinado por una ideología que marca la relación entre el Estado y los mapuche. En dicho discurso constantemente se declara una sola identidad: la chilena a partir de la cual los “otros” mapuche, se deben auto reconocer como un pueblo diferente al común de la población. Las crónicas que publica este periódico sobre el “conflicto mapuche” construyen un discurso dominante y etnocéntrico que representa la visión del “grupo interno” en palabras de van Dijk, sobre el “grupo externo”, en este caso, los indígenas.

Los mapuche están presentes y ausentes a la vez en este discurso informativo ya que las principales fuentes a las que los periodistas acceden para construir sus textos noticiosos son los empresarios, el gobierno, los tribunales de justicia y la policía. Se habla de las acciones y propósitos de los actos subversivos, pero no son citados ni se les consulta su versión de los hechos. Los mapuches tienen una nula presencia en las informaciones mostradas en los medios de comunicación por lo que a partir del estudio realizado se puede apreciar que los mapuche por definición son, sinónimo de conflicto, inseguridad social, inestabilidad económica y vulneración del Estado de derecho.

El discurso ideológico de El Mercurio se limitó a establecer nexos con grupos violentistas que los criminaliza y estigmatiza a través de sus continuas informaciones usando



refinados y seleccionados recursos lingüísticos. El “conflicto mapuche” y las acciones que se generan por parte de sus integrantes, son abordadas mayoritariamente desde los ámbitos: policial (sucesos), tribunales y justicia, política y/o economía. Mientras que las expresiones culturales o festividades se muestran sólo como episodios anecdóticos que perpetúan el imaginario de asociar a los indígenas con una cultura ancestral museizada. Esto nos hace afirmar que efectivamente la representación que se tiene de los indígenas en los medios de comunicación es deficiente en cantidad y calidad y además reproduce modelos mentales que prejuician, estigmatizan y finalmente discriminan a los pueblos originarios. Esta situación que fue manifestada en su oportunidad por sus integrantes al Relator Especial de las Naciones Unidas en su visita a Chile, en su informe Rodolfo Stavenhagen resaltaba que los medios se ocupan del tema aún candente de las violaciones históricas de los derechos humanos, pero prestan poca atención a los derechos humanos indígenas.

Las organizaciones mapuche se quejan que en los medios de comunicación (prensa escrita y audiovisual) no reciben la misma cobertura que los llamados poderes fácticos y consideran que esta situación vulnera su derecho humano a la información. Es por ello que la imagen que se construye diariamente a través del discurso público de este periódico coincide plenamente con la ideología de los grupos hegemónicos que mantienen conflictos con los indígenas y que son los poderes fácticos que representa. Durante los procesos de colonización los mapuches eran salvajes, incivilizados, borrachos y ladrones estereotipos que han evolucionado ya que en la actualidad son subversivos y terroristas (categorización recurrente en El Mercurio). Las estructuras y mecanismos utilizados para construir este discurso periodístico no hacen más que arraigar y reproducir la representación que de los mapuche tiene este medio de comunicación y los grupos ideológicos y económicos a los cuales se encuentra asociado.

Finalmente mencionar que los tópicos de actos violentos, asociación terrorista y amenazas mapuche son los que tienen predominancia en el discurso periodístico según los periodos temporales que se desprenden de los resultados de la investigación. Esto permite dar cuenta de una situación de conflicto o problema permanente que lleva a configurar la imagen del mapuche como negativa asociada a violencia, ignorancia, escasa visión de progreso y dependientes de la ayuda gubernamental.



A partir de los discursos que desarrolla El Mercurio se transmiten los estereotipos y prejuicios los que se traspasan en conversaciones cotidianas o en comportamientos cotidianos que se alejan diametralmente del reconocimiento y valoración de la propia composición pluriétnica y multicultural que caracteriza a Chile. En definitiva, a aceptar la diversidad cultural y étnica presente en el país y respetarla a partir de la interculturalidad propia de los países globalizados.

Notas

¹ Dra. Litta Soto Villagrán. Periodista y Licenciada en Comunicación Social. Maestra y Doctora en Estudios Latinoamericanos Universidad Nacional Autónoma de México.

Bibliografía

- Aylwin J., (2000) “Estudios sobre tierras de La Araucanía, antecedentes históricos y legislativos. Chile”: Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de La Frontera, Temuco.
- Augé M., (2000) El sentido de los otros. Barcelona, Editorial Paidós,
- Bengoa J., (1995) Historia del Pueblo Mapuche. Siglo XIX y XX. Santiago de Chile. Lom Ediciones.
- Historia de un conflicto. 2002.El Estado y los mapuches en el siglo XX. Santiago de Chile. Editorial Planeta.
- Balandier G., Enero (1993). “La aprehensión del otro: antropología desde fuera y antropología desde dentro” en Revista de Occidente. Nº 140.
- José Joaquín Brunner (1989), Transformaciones culturales y modernidad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile.
- Foerster, R. y Vergara, I. (Marzo 2000) “Los mapuches y la lucha por el reconocimiento en la sociedad chilena” en XII Congreso Internacional de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal. Tomo I. Arica-Chile.
- Foerster R., (1999) “Movimiento Étnico o Etnonacional Mapuche”. Santiago de Chile, Revista de Crítica Cultural Nº 18.
- Foester R., (2001) “Sociedad mapuche y sociedad chilena: la deuda histórica” en Polis. Revista Académica de la Universidad Bolivariana. Volumen 3, número 2.
- Pinto J., (2000) De la Inclusión a la Exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche. Santiago de Chile, Colección Idea.
- Reguillo R., (2002) “El otro antropológico. Poder y representación en una contemporaneidad sobresaltada” en Revista Análisis 29, Universidad Autónoma de Barcelona.



- Rodrigo M., (1999) Comunicación intercultural. Barcelona, Anthropos Editorial.
- Rupailaf R., (2002) “Las organizaciones mapuches y las políticas indigenistas del Estado chileno (1970- 2000)”. Revista de la Academia N° 7. Santiago de Chile, Universidad de Academia de Humanismo Cristiano.
- Van Dijk T., (2000) El discurso como interacción social. Estudios sobre el Discurso II. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona, Gedisa Editorial.
- Stavenhagen R., (1989) “Comunidades étnicas en Estados modernos”. América Indígena. Vol. XLIX, N° 1.
- Stavenhagen R., (2003) Informe de las Naciones Unidas sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Chile. Consejo económico y social.
- Toro Gutiérrez, F., (2007) “El negro dentro y fuera de la pantalla”. Artículo publicado en la página web WWW.DHISTORIA.COM, Disponible en: <https://bit.ly/3IQZuTq>
- Wade P., (2008) “Identidad racial y nacionalismo: una visión teórica de Latinoamérica”. En Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina, Marisol de la Cadena (edit), Popayán, Colombia, Envión Editores, 379-402.
- (1998) “Los Límites de la Tolerancia: Libertad de expresión y debate público en Chile”. Informe Human Rights.



Estrategias que utilizan los hogares para evitar caer en condiciones de Vulnerabilidad Social y/o Pobreza, después de una Desvinculación Laboral.

Nadia Andrea Castro Arias*

Resumen

Si bien, en las últimas décadas la pobreza y pobreza extrema han disminuido en Chile, las políticas neoliberales implementadas han generado mayores desventajas sociales en el trabajo y con ello un aumento en la reproducción de las desigualdades y exclusión social.

El incremento en el desempleo ha afectado a los sectores más pobres y vulnerables del país, quienes además son los que tienen menos estrategias y activos para superar este choque.

El año 2018, la Encuesta Trimestral de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago, revela que la tasa de desempleo en el gran Santiago fue de 7,0%. Mientras el INE registro una tasa de desocupación nacional de 6,8 %. Ubicando al Biobío como la quinta región más alta, (7,1%).

Esta investigación busca generar insumos para las Instituciones Públicas del Bío Bío, fortalecer la red de protección y promoción social empleada por el estado y ayudar a las personas a tener mayor capacidad de respuesta para manejar riesgos. La metodología a utilizar es cualitativa, ya que, busca conocer y describir a partir de los actores, las estrategias que utilizan, los activos y capacidad de respuesta que cada hogar tiene, para superar una desvinculación laboral, considerando que el trabajo es la principal fuente de sustento, seguridad, y bienestar.

Palabras clave

Desempleo; Desigualdad; Pobreza; Vulnerabilidad; Estrategias.

Introducción

Las políticas sociales neoliberales implementadas en el país, han generado diversas desventajas sociales en el ámbito laboral, como lo es la informalidad, y precarización del trabajo.

El empleo, es considerado la fuente primaria de protección para las familias, por lo que en el contexto actual, donde las sociedades contemporáneas y complejas experimentan



un crecimiento del desempleo, este constituye una de las problemáticas sociales de gran preocupación y análisis.

En este contexto, la población más pobre, es quien mayormente se ve afectada, ya que, cuentan con menos herramientas y capacidades para superar este shock, la identificación de activos y derechos que los individuos, hogares o comunidades pueden administrar durante los periodos de privación, es un elemento clave. Por lo que contribuir a las políticas sociales desde un ámbito anticipatorio y proactivo es un desafío para el ámbito de desarrollo social y el Trabajo Social.

Exposición clara y precisa del problema de estudio, su fundamento teórico y relevancia en el contexto de la disciplina del proyecto

Pobreza y desigualdad

Los países de América Latina enfrentan un escenario económico complejo debido al debilitamiento del crecimiento y a la incertidumbre prevaleciente en la economía internacional. Si bien los fundamentos macroeconómicos de la región para enfrentar posibles caídas de la demanda agregada en el corto plazo son sólidos, el escenario de mediano plazo es menos favorable que en la última década. Debido al menor dinamismo de la demanda externa y a la volatilidad en el precio de las materias primas, de las cuales los países latinoamericanos siguen dependiendo en exceso, las debilidades estructurales impedirían alcanzar un crecimiento económico mayor y más incluyente durante los próximos años. (OCDE/CEPAL 2012)

La dinámica económica que evidencian los países latinoamericanos repercute directamente sobre los niveles de bienestar de las personas, ya que afectan los niveles de empleo e ingresos de individuos y hogares que son: vulnerables a la pobreza, es decir, que entran y salen de esa situación en diferente cantidad y velocidad; y vulnerables por pobreza, que no salen de esa situación y tienen menor capacidad de respuesta que la población no pobres. (Busso, 2005)

En relación a lo antes indicado, es importante revisar las definiciones de pobreza, ya que, este es un fenómeno complejo que se ha estudiado por varias décadas y que puede ser medido de diversas formas, es multidimensional, considerando que implica aspectos económicos y materiales, y por otra parte aspectos simbólicos e inmateriales.

MacEwan. A (2010) citando a Sen (1983), distingue el concepto de pobreza en términos de capacidades y la pobreza en términos de recursos. Sen indica que la pobreza es un



concepto absoluto, en términos de las capacidades que tienen las personas, dependiendo del contexto y circunstancias sociales. [...]" (Sen 1983:161).

La CEPAL el año 2006, define que la pobreza es un fenómeno con múltiples causas, consecuencias y manifestaciones, que abarca aspectos de índole diversa de la vida de las personas, que son casi imposibles de recoger en una sola definición.

En este sentido, hay que distinguir entre pobreza y pobreza extrema, considerando a esta última como el ingreso mínimo establecido por persona para satisfacer sus necesidades alimentarias. Se considera el costo mensual de una canasta básica de alimentos por persona, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales y que además refleja los hábitos de consumo de la sociedad. El valor de la canasta básica establece valores diferenciados entre las zonas rural y urbana.

Según el último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el panorama social de América Latina, la pobreza y pobreza extrema han ido aumentando en la región desde el año 2014. Hasta esa fecha, la pobreza había disminuido de forma progresiva desde 2002. Sin embargo, esa tendencia ha cambiado en los últimos años.

Según la información más reciente de este organismo, el número de personas pobres en América Latina en 2016 llegó a 186 millones (30,7% de la población), y la pobreza extrema afectó a 61 millones de personas (10% de la población).

Lo anterior, tiene una estrecha relación con en la reproducción de las desigualdades y las desventajas sociales en el mercado del trabajo, debido a que la inserción en las relaciones laborales es la principal fuente de sustento de vida de personas y hogares.

Las tensiones que genera la globalización sostienen la sensación de incertidumbre, amenaza y riesgo, que pareciera ser se ha instalado como un signo de época a inicios del presente siglo, a tal punto que el problema de la seguridad en sus diferentes dimensiones es uno de los principales inconvenientes que están en la agenda pública en la mayoría de los países de la región en el primer quinquenio del siglo XXI. (Busso, 2005, p. 2)

Inestabilidad ocupacional

Las tensiones históricas y las que se suman en la actualidad, como la globalización y la privatización, son transformaciones de carácter estructural y las reformas económicas



que las acompañaron afectan al empleo y dan origen a otros riesgos, como el desempleo, y amplifican su magnitud al afectar a grupos de la población. Además, en América Latina se produce una transformación tardía, de la organización familiar como resultado de un cambio cultural y en particular, de los avances en la igualdad de oportunidades para las mujeres. (Tokman. 2006)

El mismo autor identificado anteriormente, indica que un empleo, estable y protegido constituye la fuente primaria de protección para los trabajadores y sus familias. La protección debe enfrentar los riesgos de vejez, de accidentes e incapacidades y de desempleo, períodos durante los cuales se interrumpen los ingresos del trabajo. Así surgen los seguros sociales que cubren dichos riesgos mediante pensiones e ingresos que compensan la pérdida de salarios.

La transformación estructural del empleo en los países de América Latina, crecientemente urbana, junto al nuevo escenario económico de mayor inestabilidad, resultan en una mayor vulnerabilidad al desempleo. Ante la incertidumbre en la actividad económica, el ajuste se produce por reducciones del empleo, lo que se ha facilitado por reformas laborales dirigidas a flexibilizar la relación laboral mediante la ampliación de las causales de despido, la introducción de nuevos contratos laborales más flexibles y el abaratamiento del costo de despido. (Tokman. 2006)

Según el Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, José Manuel Salazar, "El panorama laboral empeoró en el 2016: por lo que hay un aumento abrupto de la desocupación, está creciendo la informalidad y bajó la calidad del empleo".

Según Araujo y Martucelli, 2012, los cambios en el ámbito laboral, están relacionados a tres fenómenos, el primero de ellos es la flexibilización laboral e incorporación de una filosofía de competencia, los principios de gestión y el debilitamiento del trabajo.

Realidad nacional y regional frente a la desocupación

La Encuesta Trimestral de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago, realizada en junio del 2018 revela que la tasa de desempleo en el gran Santiago fue de 7,0%. Si esta tasa se compara con la registrada el año 2017, se observa una disminución del 0,6%.

Según el INE la tasa de desocupación nacional alcanzó un 6,8%. Respecto a la tasa de desocupación femenina esta fue de un 7,3%, con un alza de 0,4 pp. en doce meses,



mientras que la tasa de desocupación masculina fue de un 6,5%, expandiéndose 0,3 pp. respecto a igual trimestre del año 2017.

Los informes del INE registran que en doce meses la tasa de desocupación aumento en nueve regiones, disminuyo en cinco y se mantuvo en una región.

Las regiones que presentaron los mayores incrementos anuales fueron: O Higgins, con 1,8 pp. y Tarapacá con un 1,1 pp. Mientras, las disminuciones más importantes se registraron en las regiones del Magallanes (-2,1 pp.), Araucanía (-1,8 pp.) y Conquimbo (-1,1 pp.)

A su vez, se observó que ocho de las quince regiones del país están por sobre la tasa de desocupación nacional de 6,8 %. Ubicando al Biobío cómo la quinta región con tasa de desocupación más alta, alcanzando 7,1%.

Las cifras detalladas anteriormente, dan cuenta que la desocupación ha crecido en Chile y al observar la situación a nivel regional no se denota mucha diferencia, ya que, la región del bío bío está por sobre el promedio nacional, por lo que indagar en las estrategias utilizadas por los hogares en superar situaciones externas y no caer en la vulnerabilidad social y/o pobreza es relevante, ya que, permitirá abordar los tipos de activos que estos poseen, las estrategias de uso de sus activos y las barreras a las que se enfrentan a diario.

Enfoques relacionados con el tema de investigación

Enfoque de Vulnerabilidad Social

La vulnerabilidad social “es un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad de un individuo, grupo o comunidad de ser herido, dañado o lesionado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas”. (Busso. (2001).

En este mismo ámbito, otra definición indica que, la “entendemos como la incapacidad de una persona, o un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro” (Kaztman. 2000)

La vulnerabilidad social se expresa de diversas formas, dentro de ellas se pueden mencionar las siguientes:

- Fragilidad e indefensión ante cambios originados por el entorno
- Desamparo institucional del Estado



- Debilidad interna para enfrentar los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presentan
- Como inseguridad que paraliza e incapacita, desmotivando las posibilidades de pensar en estrategias de uso para mejorar el bienestar.

El enfoque de Vulnerabilidad Social se compone de tres ejes centrales: los activos, las estrategias de uso de los activos y el conjunto de oportunidades que ofrece el mercado, el estado y la sociedad civil.

En este sentido, cabe destacar que las estrategias y los activos condicionan la capacidad de respuesta que tendrán los individuos, hogares y comunidades ante riesgos naturales y sociales. Al hacer referencia a la capacidad de respuesta, se enfatiza en la cantidad, calidad y diversidad de los recursos o activos que pueden movilizarse para prevenir, afrontar o reaccionar ante un riesgo de origen social o natural.

A continuación se detallan los activos más relevantes (Busso, 2001 y 2003):

Activos físicos. Incluye medios de vida: vivienda, animales, recursos naturales, bienes durables para el hogar, transporte familiar, etc., para mantener y reproducir la vida; incluye también medios de producción, como los bienes usados para obtener ingresos o intercambiar bienes (herramientas, maquinarias, transporte para uso comercial, etc.).

Activos financieros. Ahorro monetario, créditos disponibles (cuenta corriente, tarjetas de crédito, créditos de almacenes, etc.), acciones, bonos y otros instrumentos financieros de uso habitual en el sistema financiero formal e informal (préstamos familiares, fiado del almacén, etc.).

Activos humanos (o capital humano). Comprende los recursos de que dispone el hogar en términos de cantidad y calidad de su fuerza de trabajo y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.

Activos sociales o capital social. Estos activos son intangibles y se basan en relaciones, a diferencia del capital humano, que está instalado en personas y de los recursos físicos, que están en los derechos. Se trata de un atributo colectivo o comunitario e incluyen vínculos solidarios, lazos de confianza y relaciones de reciprocidad articuladas en redes interpersonales.

Activos ambientales. Son características y atributos del ecosistema y la biosfera; se relacionan con el nivel de bienestar, la calidad de vida y la sustentabilidad de una sociedad



a partir de su proceso de reproducción de individuos, hogares y comunidades en un territorio específico.

A nivel de individuos y hogares, la movilización de activos es una estrategia (adaptativa, defensiva o de aprovechamiento de oportunidades). Las estrategias atan los diversos tipos de activos que poseen los hogares a los cambios en el conjunto de oportunidades con los que se vinculan, es decir con los cambios ocurridos en los mercados, el Estado y la sociedad civil. Las estrategias se expresan en conductas individuales que se adoptan en el hogar para prevenir, enfrentar riesgos, adaptarse a circunstancias cambiantes o mejorar la condición actual. Algunas estrategias relevantes a escala personal y domésticas se relacionan con:

- Nupcialidad y constitución de hogares.
 - Preservación de la vida y cuidado de la salud
 - Movilidad territorial
 - Socialización del hogar
 - Participación laboral por sexo y edad
 - Niveles de consumo familiares y per cápita
 - Inversión en activos físicos, financieros, humanos y sociales.
- Cooperación familiar, extrafamiliar y comunitaria

Respecto de la Estructura de Oportunidades, se puede señalar que se refiere al acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden en el bienestar de los hogares, ya sea, porque facilitan el uso de sus propios recursos o porque les proveen otros que resultan útiles para su integración a la sociedad. La clave para distinguir la fuente de los activos de los activos mismos es la noción de control. Las fuentes más importantes no pueden ser transformadas o afectadas por la acción de las personas. Por el contrario, esas fuentes constituyen estructuras de oportunidades para el acceso a los activos. Los individuos pueden utilizar o no esas oportunidades dadas sus preferencias y capacidades, pero no las pueden modificar.

La noción de vulnerabilidad social tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias tienen menor capacidad de respuesta y resiliencia, por lo tanto por su situación de desventaja social están expuestos a mayores niveles de riesgo por altera-



ciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida y la capacidad de habilitarse por sus propios medios o por ayuda externa.

Enfoque Manejo Social de Riesgo (MSR)

El manejo social del riesgo de Holzmann y Jorgensen, 2003, se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales o originados por el hombre. Estos eventos afectan de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza.

Así, la pobreza tiene relación con la vulnerabilidad ya que los pobres están más expuestos a riesgos y tienen poco acceso a los instrumentos para combatirlos. Por lo tanto, en los sectores pobres es más urgente trabajar en aumentar su protección social.

Lo importante de esta nueva perspectiva es que presenta el concepto como una red de protección que, *además de proteger, ayuda a superar la pobreza*, visualizando la intervención como una inversión en formación de capital humano.

En la nueva definición de protección social, basada en el manejo social del riesgo, se combinan los instrumentos tradicionales de protección social con instrumentos que van más allá de lo que realiza el sector público y, abarca acciones para mejorar los instrumentos de MSR basados en el mercado y externos a él (informales).

El MRS integra en su marco los siguientes elementos:

- Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos).
- Sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público)
- Actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, gobiernos hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general).

La *medición del riesgo* depende el *grupo* al cual se refiere. Para los muy pobres, la medida pertinente del riesgo es la *máxima pérdida posible de bienestar*, en consecuencia, instrumentos adecuados serán aquellos que reducen dicha pérdida al mínimo. Para los individuos que se ubican cerca de la línea de la pobreza, la medida pertinente es reducir el mínimo la probabilidad de quedar debajo de dicha línea. Por tanto, los instru-



mentos adecuados serán aquellos que permiten uniformar el consumo a través del ahorro/desahorro. Finalmente, para los grupos de mayores ingresos, la pérdida pertinente es la desviación del ingreso y, en consecuencia, los instrumentos adecuados serán la diversificación de la Cartera y los seguros.

Las estrategias de MRS se pueden insertar en tres categorías:

- Estrategias de prevención: tienen como finalidad reducir la probabilidad de un riesgo adverso, y se aplican antes de que se originen los riesgos. En la reducción del riesgo intervienen la gestión macroeconómica, las regulaciones y, las políticas de desarrollo institucional que contribuyen a evitar que las crisis acontezcan.
- Estrategias de mitigación: su objetivo es disminuir el posible efecto de un futuro riesgo de deterioro. Incluyen, por ejemplo, la diversificación del ingreso y los mecanismos de seguros, tanto formales como informales.
- Estrategias de superación: están diseñadas para aliviar el impacto del riesgo una vez que se ha producido.

Cabe señalar que, el marco conceptual del manejo social del riesgo, amplía las fronteras de la protección social. Esto se debe a que, si se analiza la política pública se puede observar que muchas áreas atenúan los posibles riesgos que se relacionan con la protección social, en la medida en que disminuyen la vulnerabilidad de los grupos en términos de reducción/mitigación y superación/alivio. Al disminuir la vulnerabilidad, elemento característico de los grupos en condición de pobreza, se promueve la protección social. Esto quiere decir que muchas áreas de las políticas públicas, al prevenir riesgos se insertan dentro del marco conceptual del MSR.

Otra forma en que se amplían las fronteras de la protección social a través del marco teórico del MSR es integrando la redistribución del ingreso como objetivo principal. El mejorar la capacidad de manejar los riesgos tiene importantes efectos redistributivos para las condiciones de bienestar individual, pero no se requiere una distribución directa de los ingresos entre las personas para lograr una distribución más equitativa del bienestar. Ahora bien, debemos tener en cuenta que muchos de los esfuerzos redistributivos trascienden el contexto del marco conceptual del manejo social del riesgo y de la protección social.

A partir de lo anteriormente descrito, es que surge como principal objetivo de la presente investigación, “Describir las estrategias que utilizan los hogares para evitar caer en condición de vulnerabilidad y/o pobreza, después de una desvinculación laboral”, con el fin



de generar insumos para las Instituciones Públicas, respecto a fortalecer la red de protección social y promoción social empleada por el estado y que pueden contribuir a ayudar a las personas a tener mayor capacidad para manejar riesgos.

Marco Metodológico

Metodología de investigación

Dados los objetivos de esta investigación, el enfoque adoptado fue la metodología cualitativa. El estudio propuesto será de tipo descriptivo. Esto permitirá describir las estrategias utilizadas por los hogares para evitar caer en situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad y conocer la percepción que ellos tienen sobre su capacidad de respuesta para enfrentar una desvinculación laboral.

Diseño Muestral

En relación a la muestra, se utilizó un modelo no probabilístico. Dado lo anterior, es que la elección de las personas entrevistadas no estuvo sujeta a la probabilidad, sino que se centró en las condiciones que permitían hacer el muestreo acorde a las características propias de la investigación que se planteó. De esta manera el muestreo es opinático/intencional.

Respecto a la población entrevistada, cabe señalar que a la fecha, 15 personas han sido entrevistadas, hombres y mujeres, de entre 30 y 65 años, del gran Concepción, que hayan sido desvinculados entre los años (2017 a 2019), y que mínimo hayan estado desempleados un mes. Se está a la espera del punto de saturación, para terminar esta etapa por completo.

Técnica e instrumento de recolección de información

La recolección de información se efectuó a través de la técnica de entrevista semi estructurada. El instrumento fue creado por la investigadora, cabe destacar que fue sujeto a revisión por la Socióloga, Deisy Chandía y Antropóloga, Carola Salazar, del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Comunicación, Historia y Ciencias Sociales, de la UCSC.

Respecto al instrumento, cabe señalar que se utilizó una pauta de entrevista compuesta por 22 preguntas enfocadas a indagar sobre las estrategias, mecanismos para decidir que estrategias utilizar y la percepción sobre la capacidad de respuesta. Por medio de



estas preguntas, se trató de abarcar los temas primarios y secundarios identificados tras la operacionalización de los conceptos centrales revisados en la malla temática. Por otro lado, las entrevistas fueron grabadas en audio y transcritas, para facilitar el análisis de los datos. Lo anterior, previo consentimiento de los entrevistados.

Presentación y análisis de resultados

Es importante señalar que se entregarán datos preliminares, ya que, aún no termina la etapa de recolección y análisis de datos. Los principales resultados se desarrollarán en base al objetivo general de la investigación.

“Describir las estrategias que utilizan los hogares para evitar caer en condición de vulnerabilidad social y/o pobreza, después de una desvinculación laboral”.

Trabajo: Referente a esta categoría, la subcategoría de Incremento de horas de trabajo de algunos integrantes del hogar, es la que un grupo mayoritario de entrevistados ha respondido. Reflejando que el aceptar horas extraordinarias o doblar turnos, se presenta como una estrategia que permite incrementar el ingreso familiar frente a una desvinculación.

Otro grupo de respuestas, se ubica en la subcategoría de trabajar por cuenta propia, buscando alternativas que no necesariamente son formales.

Lugar de radicación: El traslado a otra ciudad no ha sido una estrategia utilizada, pero si los entrevistados han mencionado que de no encontrar un trabajo estable en los meses siguientes es una alternativa posible.

Ingreso La subcategoría de Cambio en patrones de consumo es la que se ha visto reflejada en la mayoría de los entrevistados. Además, de la venta de bienes, cómo el auto o la casa. Lo que implica una reorganización familiar en ambos casos.

Referencias

- Araujo, K., y Martucelli, D. (2012). *Desafíos Comunes: retratos de la sociedad chilena y sus individuos*. Santiago, Chile: Lom Ediciones.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de Políticas para Latinoamérica inicios del siglo XXI. En Seminario Internacional de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.



- Busso, G. (2005). Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población. En VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA). Tandil, Provincia de Buenos Aires. CD.
- Centro de Microdatos. (2018). *Encuesta Trimestral de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago*. Recuperado de <http://www.fen.uchile.cl/>
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). *Perspectivas Económicas para América Latina 2012*. Recuperado de <http://www.oecd.org/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2018). *Empleo Trimestral*. Edición n° 232. Recuperado de <http://www.ine.cl/>
- Jorgensen, S. y Holzmann, R. (2003). Manejo Social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 21(1), 73-106. Páginas.
- Katzman, R. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Recuperado de <http://ucu.edu.uy/>
- MacEwan, A., (2010). El significado de la pobreza: cuestiones de distribución y poder. *Scielo*, 69, (272), 15-56. Páginas.
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.ilo.org/>
- Tokman, V. (2006). *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.



Entre Marx e Rousseau: Uma reflexão sobre a propriedade privada e o Estado Moderno.

Bruna Cristina Pereira Ferreira

Resumo

Este ensaio busca apresentar possíveis aproximações e distanciamentos entre Marx e Rousseau, abordando conceitos fundamentais em suas obras tais como propriedade privada, liberdade e emancipação. Tendo em vista que, em ambos os autores, é possível notar a presença de um elemento matricial causador da desigualdade entre os homens – a propriedade privada – objetiva-se estabelecer um diálogo entre as duas teorias, buscando-se relacionar a teoria do contrato social em Rousseau e a crítica aos direitos humanos em Marx com a fundação do Estado moderno.

Palavras chave

Propriedade privada; Desigualdade; Estado.

Introdução

É um interesse primário da sociedade moderna compreender os caminhos trilhados pela humanidade até que se chegasse ao modelo de organização atual baseado em Estados Nacionais. No cerne desta história é possível citar de antemão, que as transformações embrionárias decorrem de uma série de eventos fixados ao longo da história e que um dos caminhos possíveis para se pensar a presença do Estado é o estabelecimento da propriedade privada.

Embora se trate de um tema clássico da sociologia política emblemático na obra de grandes pensadores, a fundação do Estado implica temas muito atuais na medida em que se compreende que até mesmo a reivindicação contemporânea sobre o direito ao trabalho e à terra pode ser fundamentada no conceito primário de acumulação e nos interesses dos atores políticos que se envolveram na fundação do Estado moderno.

Ao abordar este tema, é válido trazer à tona as considerações de Jean-Jacques Rousseau e de Karl Marx, isto por que as teorias dos dois autores nos permitem inferir relações de causalidade entre os fatos históricos pertinentes à esta temática, assim como compreender uma série de elementos característicos da sociedade contemporânea, tais como, a desigualdade, a luta de classes, o debate em torno dos direitos humanos e talvez, por último, a superação da dominação.



Ainda que separadas por épocas, cenários e perspectivas muito particulares o “Discurso sobre a origem os e os fundamentos da desigualdade entre os homens” de Rousseau e “A questão judaica” de Marx trazem à tona uma similaridade: a ideia de que o surgimento de um Estado fundamentado em leis decorre de uma série de eventos relacionados à disputa de posses, ou seja, a propriedade privada. Isto implica dizer que o que fundamenta a política não é pura e simplesmente a autoridade adquirida, ou mesmo a disputa por representação de preferências, mas sim, interesses concretos de determinados atores políticos. Em outras palavras, a política não possui um fim em si mesmo, o fim de organizar e ordenar a vida social, ao contrário disso, a política se confunde com a representação de um determinado grupo de interesse.

Em tempos de crise e de disputa política, este tipo de reflexão ganha ainda mais validade pois nos permite ler as entrelinhas do discurso político, trazendo à tona os princípios que transitam na vida do estado. Por isso, ainda que este tema tenha sido debatido à exaustão, ele nunca deixa de instigar boas investigações e de proporcionar uma reflexão válida sobre a nossa sociedade.

Logo, o principal objetivo deste ensaio consiste em analisar o discurso dos dois autores, buscando refletir sobre como o surgimento da propriedade privada está diretamente relacionado com a organização da sociedade burguesa e com o surgimento do Estado. A premissa inicial se baseia na suposição de que as teorias de Rousseau e de Marx, se complementam, na medida em que nos ajuda a alcançar um panorama mais claro acerca dos fatos acima mencionados.

Para tornar possível esta análise, este trabalho será organizado em quatro tópicos, o primeiro deles, apresentando uma síntese à teoria de Rousseau acerca da propriedade privada e a origem das desigualdades. O segundo tópico tratará de refletir sobre as formas sob as quais o Estado se articula com a luta de classes, buscando a partir da investigação literária, elementos que corroboram com a existência de uma relação estreita entre estes dois conceitos. O terceiro tópico trará à tona a crítica de Marx aos direitos humanos, trazendo evidências que indicam a ligação entre o nascimento do Estado moderno e ascensão da classe burguesa, tal como, os horizontes vislumbrados pelo autor enquanto formas de superar as desigualdades. E, por último, as considerações finais, onde serão apresentados os principais pontos de encontro e desencontro entre os autores.



A origem está na propriedade privada

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinatos, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: “Livrai-vos de escutar este impostor, estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e a terra, de ninguém”. Rousseau, 1983 p. 259.

A partir desta passagem, Rousseau desenvolve sua teoria acerca do surgimento da sociedade civil. Segundo o autor, o homem primitivo ou o homem em seu estado natural não conhecia a moralidade ou a obrigação, portanto não poderia ser classificado como bom ou mal, eram seres engenhosos que tentavam se preservar de tudo aquilo que ameaçava a natureza da qual dependia sua sobrevivência, suas linguagens não tinham a pretensão de persuadir seu semelhante, sua linguagem era o “grito da natureza”. E se havia alguma desigualdade entre os homens, ela se manifestava nas habilidades que tinham em preservar ou prejudicar sua própria conservação, mas neste caso, ela não representava um motivo potencial para a guerra – diferente de Hobbes¹ que acreditava ser a vida no estado de natureza, um constante estado de guerra de todos contra todos e ser o homem natural um ser mal e predisposto à guerras.

Desse modo a apropriação individual de bens e da terra, representa um marco embrionário que inaugura uma nova maneira de lidar com a natureza, porém esta mudança não possui data marcada na história, nem define por si só o início ou o fim de uma Era. Neste contexto hipotético imaginado por Rousseau, esta fase foi uma etapa inicial propiciada por necessidades primárias e ao longo da história, foi seguida de incontáveis estágios em que os homens puderam aperfeiçoar suas práticas e acumular conhecimento suficiente para transformar a natureza em instrumentos mais hábeis e assim, garantir a manutenção de sua sobrevivência.

Esses primeiros progressos colocaram, finalmente, o homem ao alcance de os fazer mais rápidos. Quanto mais o espírito se esclarecia, tanto mais a indústria se aperfeiçoava. Foi a época de uma primeira revolução que formou o estabelecimento e a distinção das famílias e que introduziu uma espécie de propriedade, de onde já nasceram, talvez, muitas rixas e combates. (Rousseau, 1983, p. 262).

Nesta primeira revolução citada por Rousseau, surgem as condições para uma divisão social do trabalho. O trabalho passa a ser distribuído de forma desigual dentro e fora da propriedade. No seio da família, homens, mulheres e filhos passam a ser destinados a



funções específicas, ao homem é dada autoridade sobre a vida de seus familiares, à mulher e aos filhos, a obediência. De fora da propriedade, a sociedade também se separa, ficando cada vez mais nítida a oposição entre as famílias:

Enquanto se aplicaram exclusivamente a obras que um só podia fazer, e a artes que não necessitavam o concurso de muitas mãos, viveram livres, sãos, bons e felizes, tanto quanto podiam ser pela sua natureza, e continuaram a gozar entre si das doçuras de uma convivência independente. Mas, desde o instante que um homem teve necessidade do socorro de outro; desde que perceberam que era útil a um só ter provisões para dois, a igualdade desapareceu, a propriedade se introduziu, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se transformaram em campos risonhos que foi preciso regar com o suor dos homens, e nos quais, em breve, se viram germinar a escravidão e a miséria, a crescer com as colheitas. (Rousseau, 1983, p. 264)

Por meio desta passagem, o autor explica que neste ponto, a sociedade começa a se dividir entre aqueles que possuem mais ou menos habilidades. Fica claro que uns são mais produtivos que outros em certos ofícios e a distinção entre ricos e pobres começa a surgir. É neste contexto que, no âmbito do trabalho, as desigualdades se acirram ainda mais, os mais fortes produzem em maiores quantidades, os mais habilidosos aprimoram mais os seus feitos, os mais engenhosos produzem em menos tempo e, assim por diante, o trabalho de uns era mais valorizado que o de outros.

A ambição devoradora, o ardor de fazer fortuna relativa, menos por verdadeira necessidade do que para se colocar acima dos outros, inspira a todos os homens uma negra tendência a se prejudicarem mutuamente, uma inveja secreta tanto mais perigosa quanto, para dar o golpe com mais segurança, toma muitas vezes a máscara de benevolência; em uma palavra, concorrência e rivalidade de uma parte, e, de outra, oposição de interesses, e sempre o desejo oculto de tirar proveito à custa de outrem: todos esses males constituem o primeiro efeito da propriedade e o cortejo inseparável da desigualdade nascente. (Rousseau, 1983, p. 267).

É neste contexto, que segundo Rousseau, um homem começa a tirar proveito do trabalho do outro, “a força de uns se converte ao direito aos bens de outros”, com a igualdade quebrada, a mão de obra do homem deixa de atender somente o seu próprio sustento para se tornar o enriquecimento do outro.

Neste cenário de desigualdade e de concorrência, os ricos sentiram a necessidade de proteger suas propriedades, perceberam que, assim como adquiriram suas riquezas através da força, da mesma forma poderiam perdê-las. Por isso decidiram criar regulamentos de justiça aos quais toda a sociedade estaria submetida, “viram que era preciso



se resolverem a sacrificar uma parte de sua liberdade para a conservação da outra, como um ferido deixa que lhe cortem um braço para salvar o resto do corpo” (Rousseau, 1983, p. 273 – 274). Dessa forma, a liberdade natural é finalmente destruída, a propriedade torna-se um direito irrevogável e “e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram para o futuro todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria”. Assim, Rousseau descreve a origem da sociedade política.

O Estado como um mediador na luta de classes

Estabelecida a origem da desigualdade, passemos agora, a analisar o papel do Estado nesta nova ordem social. Neste ponto, as teorias de Rousseau e de Marx atingem um ponto em comum: Se para o primeiro, a liberdade natural dos homens é rompida no momento em que o direito à propriedade privada se torna indissolúvel, para o segundo, a dominação e a exploração entre os homens também é algo inerente à propriedade privada, e por isso, qualquer que seja o arranjo político de uma sociedade, a presença das leis nunca é mera coincidência.

Se para Rousseau a criação de aparatos institucionais foi pensada pelos grupos dominantes com o intuito de manter seus privilégios, para Marx, a função do Estado é justamente de garantir a legalidade destes aparatos institucionais, a serviço da classe burguesa. Assim, Marx concorda com a descrição de Rousseau acerca do homem enquanto membro do Estado:

Aquele que ousa empreender a instituição de um povo deve sentir-se com capacidade para, por assim dizer, mudar a natureza humana, transformar cada indivíduo, em parte de um todo maior, do qual de certo modo esse indivíduo recebe sua vida e seu ser [...] É preciso que destitua o homem de suas próprias forças para lhe dar outras que lhe sejam estranhas. (Marx, 2010, p. 53 apud Rousseau, 210, p. 110).

O homem político – homem destituído de sua liberdade natural – é descrito por Marx como um homem abstrato que participa da sociedade política como um elemento passivo de sua soberania, absorvido pela força do Estado.

Marx compreende a emergência das leis e do Estado como uma etapa da história humana. Tendo as relações de produção e de comércio se fortalecido consideravelmente, ao longo dos séculos, o antigo regime feudal já não atendia mais a ambição burguesa, dessa forma, mudanças seriam necessárias para garantir que os motores do capitalismo atingissem seu potencial.



Assim, os interesses ligados à exploração do trabalho são, segundo Marx, o que caracteriza e fundamenta a legalidade do Estado; por direito, não se pode compreender outra coisa senão o produto de forças particulares, tendo este jamais chegado a instaurar conquistas reais para a sociedade ou garantido as liberdades originais do homem.

Os direitos humanos em Marx

Em sua obra "Sobre a questão judaica", Marx faz uma crítica ao capitalismo a partir de uma distinção entre o que seria a emancipação política e a emancipação humana. Suas fundamentações acerca dos direitos humanos complementam os temas abordados anteriormente neste trabalho na medida em que ele relaciona a apropriação burguesa e a origem do Estado Moderno.

Antes de qualquer coisa, é preciso afirmar que ao se referir à burguesia, Marx contempla todo um processo histórico de produção e de apropriação que resultou no que, para ele, caracteriza a luta de classes. Quando os trabalhadores, no período de acumulação primitiva – que por convenção pode ser compreendido como o período descrito por Rousseau, que sucede a propriedade privada – são expropriados do acesso à terra e aos meios de produção, eles se veem obrigados a barganhar a única propriedade natural de todos os homens: a força de trabalho, como consequência, a relação de exploração só se fortalece ao longo dos séculos, possibilitando o surgimento de uma classe burguesa que se fortaleceu politicamente mesmo inserida no Estado de privilégios feudais.

"O homem não se libertou da religião; obteve, isto sim, liberdade religiosa. Não se libertou da propriedade, obteve a liberdade de propriedade. Não se libertou do egoísmo da indústria, obteve a liberdade industrial" (Marx, 2010, p. 91). Ao questionar a "emancipação política" defendida por Bruno Bauer², Marx defende que a nova ordem política instaurada em países como a França e os Estados Unidos³, não representa uma verdadeira libertação do homem, em outras palavras, as conquistas proclamadas com o fim do regime feudal não representam outra coisa senão a própria liberdade de acumulação, caracterizada por um respaldo legal formulado sob a ambição universalizante de subjugar a todos os membros da sociedade em um tipo de ditadura do capital, dessa forma, a domínio social deixa as mãos da nobreza e é transferido para a burguesia.

A necessidade prática, o egoísmo, é o princípio da sociedade burguesa e se manifesta como tal em toda sua pureza da mesma maneira que a sociedade burguesa extrai totalmente de seu próprio seio o Estado político. O Deus da necessidade prática e do egoísmo é o dinheiro. (Marx, 2010, p. 52).



A relação intrínseca entre burguesia e Estado se baseia na necessidade da primeira em garantir as condições ideais onde a mesma pudesse se estabilizar enquanto classe social dominante. A Revolução burguesa encontra na declaração dos direitos humanos um marco ideal, em que a reprodução do capitalismo encontra garantias invioláveis sob o amparo de um Estado Liberal, "este homem, membro da sociedade burguesa, é agora a base, a premissa do Estado político. E, como tal, é reconhecido nos direitos humanos".

Assim sendo, a declaração dos direitos humanos, surge para consagrar os direitos do homem burguês, mais especificamente, vem para garantir o direito à acumulação e à dominação de forma tal que o Estado nada mais é do que a instituição oficial, própria dos interesses da burguesia:

"Nenhum dos chamados direitos humanos ultrapassa, portanto, o egoísmo do homem, do homem como membro da sociedade burguesa, isto é, do indivíduo voltado para si mesmo, para seu interesse particular, em sua arbitrariedade privada e dissociado da comunidade. Longe de conceber o homem como um ser genérico, esses direitos, pelo contrário, fazem da própria vida genérica, da sociedade, um marco exterior aos indivíduos, uma limitação de sua independência primitiva. O único nexos que os mantém em coesão é a necessidade natural, a necessidade e o interesse particular, a conservação de suas propriedades e de suas individualidades egoístas." (Marx, 2010, p. 48).

Dessa forma, as alterações políticas decorrentes da Revolução Francesa ou de qualquer outra revolução burguesa não configuram um retorno à liberdade natural do homem (emancipação humana), nem mesmo configuram uma revolução social profunda, visto não altera a luta de classes, somente a deixa mais evidente, da mesma forma, a declaração dos direitos humanos não configura a declaração dos direitos do homem, mas sim, a declaração dos direitos do homem burguês sob a forma de uma declaração universal firmada no propósito de perpetuar o regime do capital. O Estado surge, em Marx, como um mediador das relações de produção, sempre mascarando seus interesses em favor da burguesia, combativo no papel de regular, mas nunca no papel de extinguir as relações abusivas no campo do trabalho.

A emancipação instaurada com a revolução burguesa, nada mais é do que uma emancipação política, "Estado livre sem que o homem seja um homem livre" (2010, p.39), porém, diferente de Rousseau que caracteriza a propriedade privada como um mal permanente e indissolúvel, Marx vislumbra a possibilidade de superação, para ele, o estado de evolução é permanente e, tal como, a revolução burguesa veio para romper com paradigmas sociais primitivos, a necessidade de uma emancipação humana faria surgir



uma nova revolução, esta, baseada na superação das relações de dominação capitalista, para ele, esta é a verdadeira emancipação que deve ser desejada pela sociedade e a única capaz de trazer de volta a liberdade natural do homem:

"Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas forças próprias como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana" (Marx, 2010, p. 53).

Conclui-se que contexto histórico observado tanto por Rousseau quanto por Marx vinculado com os interesses primários da classe dominante faz surgir o Estado Moderno, cimentado sob as premissas universalizantes do direito institucional, direito este que justifica a dominação racional⁴ do Estado até mesmo na sociedade contemporânea. Cabe afirmar que para emancipar a sociedade da incerteza gerada pela acumulação, será necessário que ele veja a si próprio como um ser político capaz de adaptar a sociedade a seu favor.

Considerações finais

As teorias de Rousseau e de Marx apontam reflexões profundas sobre o homem enquanto membro de uma sociedade baseada em relações de produção, mais ainda, associados, os dois autores, nos permitem conceber os atores políticos que se relacionaram com a história humana ao longo do tempo gerando a ordem social tal como ela é hoje.

Cabe dizer que, muito embora, ambos os autores, indiquem os fatores geradores das desigualdades entre os homens – neste ponto, é possível observar semelhanças significativas entre os dois – somente um deles propõe medidas para superá-las.

É possível afirmar que, a obra de Rousseau é, do ponto de vista prático, um tanto quanto pessimista, na medida em que o autor afirma que os males sociais gerados com o surgimento da propriedade privada são indissolúveis. Isto é quando o homem se depara com a possibilidade de possuir e de dominar, muito dificilmente ela fará o caminho oposto, tornando esta condição permanente e suas consequências, irremediáveis.

Por outro lado, quando Marx infere que a emancipação política somente mascara a dominação capitalista ele sugere que um outro tipo de emancipação pode ser pensado. Ele nos permite observar que elementos da vida social tais como o Estado, as leis, a



luta de classes e a dominação política não são parte da natureza do homem, mas sim, construções erguidas historicamente e, portanto, devem ser analisadas como etapas que podem ser superadas. Resta nos saber se estamos nos defrontando com um pessimismo conformado em Rousseau ou com uma utopia exacerbada em Marx.

Porém não cabe aqui, questionar a validade da solução proposta por Karl Marx enquanto um ideal possível de ser alcançado, mas sim, de saber que uma reflexão acerca da condição humana é possível e pode ser orientada a partir da leitura dos dois autores.

Notas

¹ Referência à obra de Thomas Hobbes em sua obra *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil*

² Referência ao filósofo Bruno Bauer acerca da emancipação política proposta pelo autor, citado na obra "Sobre a Questão Judaica".

³ Referência à Revolução Francesa de 1789 e à independência dos Estados Unidos, 1776.

⁴ Referência ao modelo de dominação racional-legal, presente na obra de Max Weber, "Os três tipos puros de dominação legítima"

Referências Bibliográficas

Marx, Karl. *Sobre a questão judaica*. Boitempo Editorial, 2010.

Rousseau, Jean-Jacques. *Os pensadores*. Abril Cultural, 1983.



O Programa Bolsa Família como política de inclusão: Estudo no município de Novo Barreiro – RS/Brasil.

Cristian Luiz Klein Rossetto
Camila Machado
Cinara Terezinha Aparecida Martins da Silva,

Resumo

O Programa Bolsa Família, criado em 2003, busca garantir às famílias de baixa renda o acesso à alimentação, educação e saúde. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social (2018), no Brasil, mais de 14,1 milhões de famílias são atendidas pelo programa, e através desse programa o Brasil atingiu com dez anos de antecedência o primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que era reduzir a extrema pobreza pela metade. Neste contexto, o estudo tem por objetivo analisar a contribuição do Programa Bolsa Família para o desenvolvimento social e econômico do município de Novo Barreiro – RS, e identificar de que forma a gestão municipal desenvolve a inclusão social dos beneficiários do programa, com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que o município em estudo apresenta um índice de 15,86% do total da população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), considerados como baixa renda. O estudo está sendo desenvolvido através de pesquisa descritiva com abordagem qualitativa e aplicação de formulários contendo perguntas abertas e fechadas. Os participantes da pesquisa são os beneficiários do programa e as servidoras da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do município. Como resultados parciais, identificou-se que atualmente 153 famílias são beneficiárias do Bolsa Família. Essas famílias equivalem, aproximadamente, a 8,55% da população total do município, e inclui 45 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza.

Palavras chave

Programa Bolsa Família; Pobreza; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Novo Barreiro; Inclusão Social.

Introdução

O Brasil, desde o período da colonização, passa enfrentando problemas relacionados à desigualdade social e a pobreza. Mesmo sendo um país, o qual contém uma grande riqueza natural, um solo fértil e produtivo, a pobreza é um dos problemas enfrentados,



isso devido à riqueza brasileira estar distribuída de maneira desigual, onde uma pequena parcela da população contém a maior parte desta riqueza econômica, enquanto a grande parcela da população possui somente uma parte, quase insignificante. Devido essa realidade, a partir do século XX, passou a incluir no programa de governo, políticas sociais com o objetivo de redistribuição da renda, para aquelas pessoas que não conseguem sequer o essencial para sobreviver (Filho & Silva, 2017).

As famílias que vivem na pobreza, não conseguem ter acesso a esses direitos essenciais, porém esses direitos devem ser garantidos a todos os brasileiros, até mesmo aqueles que passam por dificuldades, ficando o governo encarregado de subsidiar, então a importância de políticas públicas voltadas para essa parcela da sociedade.

Com o passar do tempo e com o agravamento das desigualdades sociais, as políticas públicas voltadas para a inclusão social se tornaram prioridades para a administração pública (Filho & Silva, 2017).

Segundo Dias e Matos (2012), o governo tem a obrigação de proporcionar a toda população o acesso a serviços essenciais para a sua sobrevivência, tais como alimentação, educação, saúde e assistência social, esses serviços principalmente para aquela parcela da população que está na pobreza, criando programas e incentivos que são fundamentais e indispensáveis, e cabe aos nossos gestores criar e organizar essas ações.

No ano de 2001, houve um aumento de programas sociais de transferência de renda, desenvolvidos pelo governo, baseados no programa nacional do “Bolsa Escola”, tendo destaque o “Bolsa Alimentação”, onde juntos alcançaram 5.561 municípios brasileiros, proporcionando uma grande rede de proteção social. Dando continuidade, no ano de 2003, foram realizados estudos de viabilização de Políticas Públicas de Transferência de Crédito, isso devido à mudança de governo, buscando enfrentar a questão da fome, sendo implementado o Plano Fome Zero.

Assim foi desenvolvido o Programa Bolsa Família, buscando unificar os programas sociais pré-existent: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Auxílio Gás e Cadastramento Único do Governo Federal (Ortiz & Camargo, 2016).



Com o objetivo de combater a pobreza e a fome daqueles mais necessitados, o governo sancionou a medida provisória 132 de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, a qual rege o Programa Bolsa Família (PBF) (Schmidt, 2017). Portanto, a partir de 2003, com uma política voltada para a redistribuição de renda no Brasil, cria-se o Programa Bolsa Família, o qual se tornou uma referência em todo o mundo, por ser um forte instrumento de combate à fome e a pobreza, assim ajudando a reduzir as desigualdades sociais existentes (Menezes, 2008).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (2015), o Programa Bolsa Família, é um programa que ajuda fortemente o combate à pobreza e a desigualdade social no Brasil. O programa possui três eixos principais, sendo eles:

Complemento da renda — todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal.

Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. Acesso a direitos — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

Articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza. (Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], 2015)

Segundo Moraes e Mazzioni (2017), a parte central do programa Bolsa Família, tem com sua base o conceito de discriminação positiva, assim elegendo o público-alvo, conforme suas necessidades para a sua sobrevivência.

O critério utilizado para dimensionar o tamanho da necessidade das famílias, é através da renda, o qual identifica e seleciona as famílias que podem participar do programa, e assim ganhar a transferência de crédito.

Ainda segundo o MDS (2018), no Brasil, mais de 14,1 milhões de famílias são atendidas pelo Programa Bolsa Família, assim auxiliando no sustento dessas famílias, garantindo o acesso aos serviços essenciais. E foi através desse programa que o Brasil atingiu com dez anos de antecedência o primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que era reduzir a extrema pobreza pela metade. Agora temos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030 da ONU – Organização das Nações



Unidas, com 17 objetivos, onde o primeiro é erradicação da pobreza, e os países que assinaram, dentre eles o Brasil, devem atingir essas metas até o ano de 2030.

Justificativa

O Programa Bolsa Família, aliado as outras ações para a redução da fome, fez com que o Brasil fosse um dos países que mais contribuiu para alcançar o 1º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de reduzir, até 2015, a pobreza extrema à metade de 1990. O Brasil superou a meta, reduzindo os índices de 25,5% para 3,5%. Quanto à mortalidade infantil, o programa também colaborou, juntamente

com outras políticas nacionais, a diminuir os índices, sendo uma redução bem acima da média mundial, segundo os dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), o país reduziu o índice em 73% em relação aos níveis de 1990, enquanto a redução mundial foi de 53% (Ortiz & Camargo, 2016).

Estudos apontam a importância do Programa Bolsa Família para as famílias brasileiras de baixa renda, onde através da transferência de renda, tem gerado um efeito na redução da fome, pobreza e desnutrição infantil, isso devido estar reduzindo a desigualdade social, pois através do auxílio, os beneficiários possuem mais autonomia, assim melhorando sua qualidade de vida e de sua família (Moraes & Mazzioni, 2017).

Neste sentido, o estudo busca analisar a contribuição do Programa Bolsa Família para o desenvolvimento social e econômico do município de Novo Barreiro – RS, e identificar de que forma a gestão municipal desenvolve a inclusão social dos beneficiários do programa, com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que o município em estudo apresenta um índice de 15,86% do total da população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), considerados como baixa renda.

Metodologia

O município de Novo Barreiro, onde foi desenvolvido o estudo, fica localizado na região noroeste do estado do Rio Grande do Sul, possui uma área de terra de 123,344 Km² (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2018). Fica a 376 Km de Porto Alegre - BR, capital do estado do Rio Grande do Sul, e a 1.899 Km de Brasília – BR (Google Maps, 2019). Segundo dados do IBGE (2010) Novo Barreiro apresenta 3.978 habitantes, sendo na área rural 2.672 (67.17%) e 1.306 (32.83%) na área urbana, porém



segundo a estimativa do IBGE (2018), atualmente apresenta uma população estimada de 4.164 habitantes. O estudo foi desenvolvido através de pesquisas descritivas com abordagem qualitativa, além de aplicação de dois formulários contendo perguntas abertas e fechadas. Uma pesquisa foi realizada com os seis servidores da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do município de Novo Barreiro – RS, e a outra pesquisa foi realizada com os beneficiários do Programa Bolsa Família.

A escolha dos participantes foi com base nos beneficiários do mês de setembro de 2019, isso devido ter mudança no número de beneficiários conforme o mês. Neste mês teve 157 beneficiários do Programa Bolsa Família, a definição dos participantes se deu através de um sorteio, sendo entrevistados 30%, ou seja, 47 beneficiários do programa.

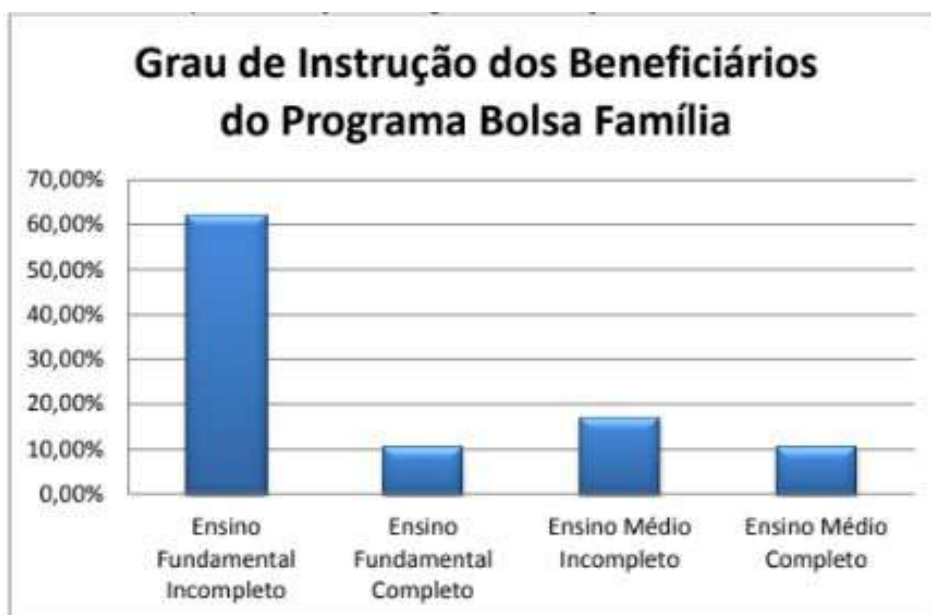
Resultados e discussões

O programa Bolsa Família, ou programa de transferência de renda do governo federal, é voltado para famílias extremamente pobres (renda per capita mensal de até R\$ 89,00) e pobres (renda per capita mensal entre R\$ 89,01 A R\$ 178,00). O programa é federal, mas para ele funcionar efetivamente, depende da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, juntando esforços e trabalhando de forma compartilhada, assim todos são responsáveis pela implementação do programa (Moraes & Mazzioni, 2017).

O estudo realizado no município de Novo Barreiro, localizado na região noroeste do estado do Rio Grande do Sul – Brasil, e atualmente, segundo a estimativa do IBGE (2018), possui 4.164 habitantes, porém apresenta um índice de 15,86% do total da população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), os quais são considerados de baixa renda, segundo os dados do mês de setembro, 153 pessoas receberam o benefício Bolsa Família, essas famílias equivalem a 8,55% da população total do município. Segundo a pesquisa realizada com as 47 beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF, a média de idade delas é de 38,5 anos, sendo que a mais nova entrevistada possuía 20 anos e a mais velha tinha 57 anos.



Gráfico 2



Quando ao grau de instrução, segundo o gráfico 1, a maioria dos entrevistados possuía o nível de escolaridade baixa, sendo que 61,8% apresentava o Ensino Fundamental Incompleto, 10,6% tinham o Ensino Fundamental Completo, porém parou de estudar, e nem começou o ensino médio. Já outros 17,0% tinham Ensino Médio Incompleto, que começaram a cursar, porém desistiram antes de concluir, e apenas 10,6% dos entrevistados concluíram o Ensino Médio, ou seja, possuem baixo nível de escolaridade, um fator que prejudica a inserção no mercado de trabalho, excluindo do acesso à renda, e muitas vezes se sujeitando a trabalhos precários sem garantia dos direitos sociais, e assim não garantindo o sustento da família (Moraes & Mazzioni, 2017).

Quando questionadas por que buscaram o benefício, a resposta mais frequente foi que precisavam complementar a renda, ou ainda, que tem filhos pequenos para criar, e não tem renda fixa, e através desse auxílio, buscam ter uma vida digna que auxiliará na criação dos filhos. Devido ao baixo nível de escolaridade, ou seja, baixo grau de instrução, também foi questionado como ficaram sabendo que tinham o direito de receber o auxílio, e a grande maioria respondeu que ficaram sabendo através da assistência social do município. Isso mostra a importância que a assistência social tem a desempenhar nas cidades, auxiliando e ajudando as famílias mais necessitadas.

Outra questão analisada foi o tempo em que já recebem o benefício do Bolsa Família, como mostra o gráfico 2, onde 40% das entrevistadas recebem o benefício mais que 08 (oito) anos, 11% recebe de 06 (seis) à 08 (oito) anos, 15% recebem de 04 (quatro) a 06

(seis) anos, 21% recebem de 04 (quatro) a 02 (dois) anos, e 13% recebem o benefício a menos que 02 (dois) anos, portanto grande maioria está mais de oito anos recebendo o benefício, e não conseguiu sair da situação em que vivem. Segundo Silva (2004), não basta apenas assegurar às famílias pobres uma renda, é necessário mais que isso, é preciso ajudá-las a superar o círculo da pobreza, e assim buscar sua emancipação de programas sociais, os quais elas possam sair da situação atual que vivem.

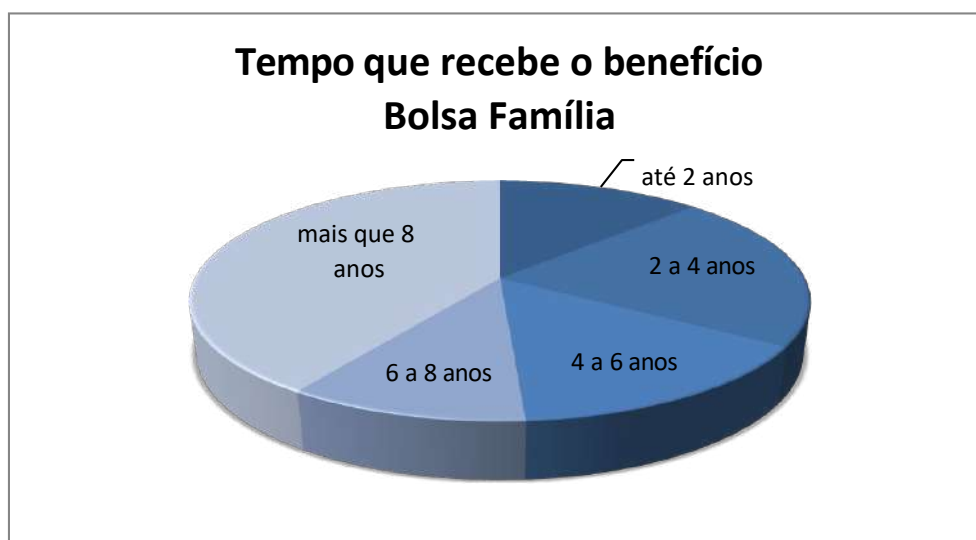


Gráfico 2. apresenta o tempo em que os beneficiários entrevistados recebem o Bolsa Família, onde 40% recebe o benefício a mais de 08 (oito) anos.

Fonte: Dados sistematizados pelo autor.

Durante a entrevista, as beneficiárias foram questionadas sobre o quanto o Programa Bolsa Família é importante para o seu sustento e de sua família, como mostra o gráfico 03, e 46,9% colocaram que o benefício é extremamente importante, 29,8% responderam que é muito importante, 21,2% responderam que é importante, 2,1% respondeu que o benefício é pouco importante, e nenhuma das entrevistadas respondeu que o benefício é sem importância. Porém, mesmo a maioria respondendo que o benefício é extremamente importante, quando questionadas se é possível manter-se, no mês, somente com o valor do Bolsa Família, foi unânime a resposta, e todas, 100% das entrevistadas responderam que não é possível, como mostra o gráfico 4.

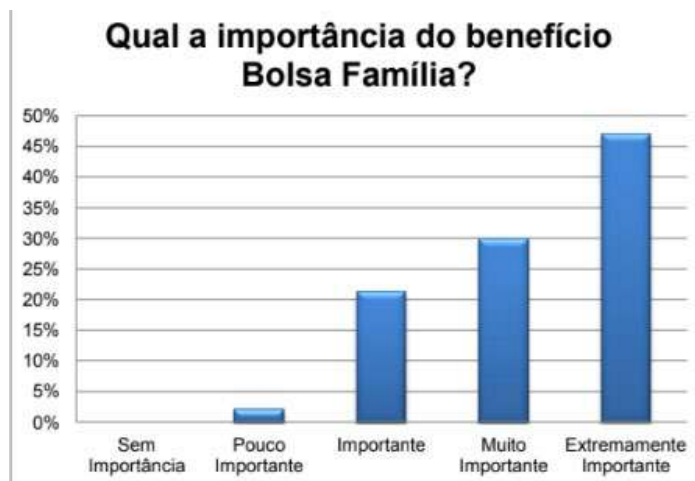


Gráfico 3. apresenta a importância do Bolsa Família para as beneficiárias, sendo que 46,9% respondeu que o benefício é extremamente importante. Fonte: Dados sistematizados pelo autor.

Fonte: Dados sistematizados pelo autor.

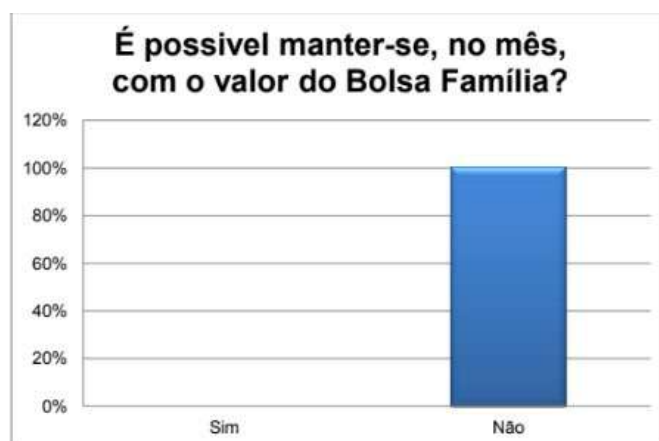


Gráfico 4. apresenta o resultado de se é possível manter-se no mês, somente com o benefício do Bolsa Família, e a resposta de todos os beneficiários é que não é possível manter-se no mês somente com o benefício.

Fonte: Dados sistematizados pelo autor.

Devido à resposta unânime de não ser possível passar o mês apenas com o valor do benefício, foram questionados quais meios às famílias buscam para aumentar sua renda e assim garantir o sustento da família, e as respostas foram através de trabalhos como diarista, venda de artesanatos, lanches, ou através do trabalho do marido/companheiro, mas ambos sem ser de carteira assinada, ou seja, não recebem um valor fixo, varia conforme a disponibilidade de trabalho durante o mês. Para os servidores da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, foi perguntado quais ações desenvolvidas pela Secretaria com o objetivo da inclusão social dos beneficiários do Bolsa Família, segundo eles é desenvolvido atividades em grupos de trabalho, orientações e palestras, cursos



de trabalhos manuais para geração de renda, além de encaminhamentos para outras secretarias e órgãos estaduais e federais. Quando questionado aos beneficiários quais ações desenvolvidas pela Administração Pública, da qual você é beneficiário, vem contribuindo para a sua inclusão social, 14 das entrevistadas responderam que não participam de nada, ou ainda, que não tinham conhecimento das ações, porém 05 (cinco) responderam que participam dos cursos desenvolvidos pela assistência, 08 (oito) responderam que participam dos cursos e do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, e 20 responderam que só participam do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Esse programa PAA, consiste em um programa que adquire alimentos da agricultura familiar e repassa as famílias carentes do município (MDS, 2015). Segundo a assistência social do município, já foram realizados cursos de artesanato, panificação, costura, pronatec, cursos do SESC – SENAC, dentre outros, porém somando as entrevistadas que responderam que participam dos cursos, dá um total de 13 entrevistadas, ou seja, ainda é um número baixo se compararmos com o total de 47 entrevistadas, sendo apenas 27,6% das entrevistadas participam de cursos disponibilizados pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania. Esses cursos desenvolvidos visam ajudar na inclusão social do grupo, sendo uma alternativa para uma renda extra, assim ajudar no sustento da família, além de auxiliar na inclusão do mercado de trabalho. Devido essa importância ele necessita ser divulgado e valorizado, para que possa ser desenvolvido de maneira correta, atingindo o maior número possível de beneficiários, e assim gerar resultados positivos (Carnelossi, 2016).

A última pergunta realizada aos beneficiários do PBF foi para saber a opinião deles referente ao que o Poder Público poderia fazer para ajudar na inclusão social deles, as respostas mais frequentes foram, ter oportunidade de emprego fixo na cidade, mais cursos desenvolvidos pela assistência social, ajuda na alimentação, ajuda na compra de material escolar, e dentre as respostas, destaca-se uma que pediu para ter na cidade EJA – Educação de Jovens e Adultos, para conseguir concluir o ensino médio, pois com estudo é mais fácil arrumar emprego, destacou a entrevistada.

Podemos observar que nos últimos anos houve uma grande redução no índice de pobreza e extrema pobreza no Brasil, além de uma redução na desigualdade social. Isso é reflexo de políticas públicas voltadas à assistência social, dentre elas está o Bolsa Família, que teve papel crucial nestas mudanças e continua sendo importante para os que recebem, servindo como uma garantia de uma segurança alimentar (Filho & Silva, 2017). Podemos observar a importância do PBF no município de Novo Barreiro, onde



mesmo os beneficiários respondendo que não é possível manter-se no mês somente com o valor do benefício, também responderam que o benefício é extremamente importante para o sustento de sua família.

Conclusão

Através desse estudo, pode-se concluir que o Programa Bolsa Família é extremamente importante para famílias beneficiárias, embora seja considerando um valor baixo repassado, ele é fundamental para o sustento das famílias, e ajuda na inclusão social das mesmas, porém para ter um bom êxito é necessário o trabalho intensivo da assistência social de cada cidade, com a realização de cursos, encontros, dentre outros, para ajudar no desenvolvimento das famílias, uma vez que o bolsa família busca ajudar as famílias a sair do círculo da pobreza. O município de Novo Barreiro possui 45 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza, além de a grande maioria receber o benefício a mais de 8 (oito) anos, demonstrando que as famílias não estão conseguindo sair da situação em que vivem.

Segundo os estudos envolvendo a assistência social, uma das estratégias para reduzir a pobreza, é através dos programas sociais aumentarem a renda per capita, assim proporcionando a classe menos favorecida, a garantia de seus direitos essenciais. Um dos instrumentos fundamentais é educação de qualidade para todos, pois a educação transforma, além de possibilitar avançarmos em uma sociedade mais justa e igualitária, quebrando o ciclo vicioso da pobreza (Filho & Silva, 2017).

Referências

- Carnelessi, B. (2016, jan./abr). O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n125/0101-6628-sssoc-125-0124.pdf>>.
- Dias, R; Matos, F. (2012). Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos. *Atlas*, São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/3IMilir>
- Filho, F. Q.; Silva, J. B. (2017). A importância do programa bolsa família na composição da renda das famílias beneficiadas no bairro Manoel Deodato no município de Pau dos Ferros – RN. *1º ERESPP – Seminário*. Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://bit.ly/33YKiNK>
- Google Maps. (2019) Distância de Novo Barreiro – RS a Porto Alegre – RS. Disponível em:



<<https://bit.ly/3nzaBlc>>.

Google Maps. (2019). Distância de Novo Barreiro – RS a Brasília – DF. Disponível em: <<https://bit.ly/3amEeSY>>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2010). Novo Barreiro – Rio Grande do Sul – Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/37zc8Ch>>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2018). Novo Barreiro – Rio Grande do Sul – Brasil. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-barreiro/panorama>>.

MENEZES, F. (2008, Jun). Faces e Demandas da Pobreza no Brasil. *Democracia Viva*, nº 39. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8509.html>>.

Ministério do Desenvolvimento Social. (2015). O que é Bolsa Família. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>.

Ministério do Desenvolvimento Social. (2018). Relatório sobre o Bolsa Família e Cadastro único. Disponível em: <https://bit.ly/3alP6k1>

Ministério DO Desenvolvimento Social. (2015) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>.

Moraes, L. T.; Mazzioni, S. (2017). A importância do programa bolsa família no desenvolvimento social e econômico do município de Quilombo – SC. *Uniedu*. Disponível em: <<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Luciane-Teresinha-de-Moraes-Artigo.pdf>>.

Ortiz, L. R. A.; Camargo, R. A. L. (2016). Breve histórico e dados para análise do programa bolsa família. *II SIPPEDES*. Disponível em: <https://bit.ly/2FAzAUu>

Silva, J. G. (2004, Ago). Segurança Alimentar: Uma Construção Comunitária. *Fome Zero: Textos Fundamentais. Estudos Avançados*. São Paulo. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200004>.

Schmidt, A. F. (2017). O Programa Bolsa Família: Uma Análise Econômica dos (Des)incentivos ao Trabalho – Curitiba: Editora Íthala.



Modelo analítico de seguridad ontológica.

Medición del impacto de las protecciones sociales y el progreso social en Colombia 2000-2018¹

Ricardo Antonio Sánchez Cárcamo²

Resumen

Los actuales sistemas de medición del progreso social con los cuales se mide el impacto de las protecciones sociales se enfocan en la observación del nivel y calidad de vida, así como en la interpretación de los datos en términos de capacidades y oportunidades humanas. Es así que países como Colombia registran un aumento en su progreso social; sin embargo, la realidad del incremento de la lucha social y del número de personas detenidas en prisión evidencia una condición de dicho progreso que no se refleja en los sistemas de medición convencionales. La desigualdad socioeconómica que genera el conflicto social en Colombia no solo muestra el evidente fracaso de las protecciones sociales en el país, sino la insuficiencia de un marco teórico que permita comprender el progreso social como cohesión social, para así establecer una medición más completa del fenómeno. Existe por tanto la necesidad de un modelo de medición que observe el estado de la cohesión social y así se retome el análisis del modo de vida de la sociedad moderna, para definir los elementos objetivos de la seguridad ontológica como condición del progreso social. Tal es el objetivo que se plantea la investigación teórico-práctica titulada Modelo analítico de seguridad ontológica. Medición del impacto de las protecciones sociales y el progreso social en Colombia 2000-2018, cuyos resultados evidencian un retroceso del progreso social en el país durante periodo en mención.

Palabras clave

Seguridad ontológica; Nivel de vida; Calidad de vida; modo de vida; Protecciones sociales; Progreso social; Formalidad de las protecciones sociales; Participación del trabajo; Satisfacción de las expectativas sociales; Uso del tiempo.

Introducción

El progreso social comprendido como cohesión social supone la disminución de expresiones del conflicto social que surge de la insatisfacción de expectativas sociales producto de la lucha de clases, la cual inserta en condiciones de vulnerabilidad a las mayorías como resultado de la conquista de los privilegios materiales de la minoría de la



población. En este sentido, cuando la Comisión sobre la medición del desarrollo económico y del progreso social afirma en 2009 que “lo que se mide tiene una incidencia en lo que se hace” (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009, p. 4), nace la pregunta por cómo medir del progreso social, que necesariamente incluye la medición de impacto de las protecciones sociales.

Los actuales sistemas de información se han basado principalmente en las categorías sociológicas de nivel de vida y calidad de vida cuyo límite se establece más allá del nivel de ingreso de los individuos y/o los hogares, pues parten de la medición del consumo de bienes y servicios llevando sus análisis sobre lo que se consume y sus cualidades; y por otra parte, esos mismos sistemas de información han profundizado en el registro de las oportunidades y capacidades agregadas de los agentes que determinan la forma como estos logran dichos bienes y servicios. Las mediciones (con sus diferentes indicadores) muestran en países como Colombia un crecimiento del bienestar y aumento de las capacidades y oportunidades en el territorio nacional. Sin embargo, en Colombia también se puede observar el crecimiento del conflicto social que se expresa en el aumento de la lucha social y de las detenciones como un proxy del incremento de los delitos; esta situación cuestiona la validez de la forma de observación y análisis de los métodos convencionales de medición del progreso social usados por los gobiernos colombianos, pues estos instrumentos estadísticos no son sensibles a cierta desigualdad socioeconómica y a la vulnerabilidad social que hacen parte de la actual cuestión social, cuya configuración parte de la división de clases del mundo moderno.

Por consiguiente, más allá de las evidencias positivas de crecimiento del nivel y la calidad de vida, así como de las capacidades y oportunidades en Colombia que muestran los indicadores convencionales, las evidencias negativas dadas en el también crecimiento del conflicto social (que muestra el fracaso de las actuales protecciones sociales) confirman que “si las mediciones son defectuosas, las decisiones pueden ser inadaptadas” (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009, pág. 4), lo que obliga a la revisión de la política de los gobiernos frente a su objetivo de lograr una cohesión social como fundamento del progreso social.

De ahí que se manifieste la necesidad de un modelo de medición fundamentado en las condiciones materiales que generan cohesión social, para lo cual se debe retomar el análisis del modo de vida como categoría sociológica que integra el nivel, la calidad, el género y estilo de vida (Zamora & García, 1988); en otras palabras, “el modo como los



hombres producen sus medios de vida” (Marx & Engels, 2014, pág. 16), es decir: el trabajo.

Dicho modelo de medición tendría por objetivo medir la seguridad ontológica, la cual, como se explicará más adelante, se entiende como concepción material de la certidumbre, y está puesta en el ejercicio pleno del derecho al trabajo como garantía colectiva (Castel, 2003).

Fundamentación del problema

Los instrumentos convencionales de medición del progreso social usados por los gobiernos colombianos en el presente siglo dan muestra de la evolución del nivel y la calidad de vida de la población. Los datos arrojados por los indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema monetaria, así como los resultados del índice pobreza multidimensional, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y el índice de calidad de vida (ICV), dan muestra de lo que se puede concebir como una evolución de la justicia social rawlsiana que parte de la noción de expectativas, entendida “como el índice de bienes primarios que un hombre representativo puede razonablemente esperar” (Rawls, 2000, p. 97). Así, la evolución de estos indicadores en Colombia de 2000 a 2018 son interpretados por los gobiernos como progreso social, en cuanto que los datos permiten inferir el aumento del acceso de ciertos bienes y servicios que proveen oportunidades y son presupuesto de dicha justicia social, con lo que se logra alcanzar las metas de progreso utilitario de mayor bien para las mayorías. Siguiendo el mismo marco teórico que exige la medición de las oportunidades —e incluso avanzando hacia indicadores que se estructuran a partir de una crítica al utilitarismo de Rawls y que introducen la observación de las oportunidades hacia la medición del desarrollo humano resultado de la noción de justicia, desarrollo y libertad de Sen— Colombia muestra igualmente una evolución positiva de las condiciones sociales expresadas en los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH) con una variación de 0,65 en 2000 a 0,74 en 2017. Así, en general el liberalismo tiende a:

preocuparse de las condiciones materiales de ejercicio de la igualdad, de las libertades y del poder político (...) los liberales han admitido que el ejercicio de las libertades supone un cierto nivel de vida material y un cierto nivel de instrucción y de educación. Se ha visto, así, desarrollarse en las democracias occidentales la idea de ‘derechos económicos y sociales’, dando a los ciudadanos la posibilidad material de ejercer todos los demás derechos y especialmente los derechos políticos: derecho al trabajo, y a la seguridad de



empleo, garantía de un mínimo vital, protecciones contra los riesgos sociales (enfermedades, accidentes, vejez, maternidad, etc.) derecho al alojamiento, a la instrucción y a la educación, derecho al ocio, etc. (Duverger, 1970, p. 110)

De esta forma, las evidencias estadísticas dan muestra de un proceso socioeconómico próspero en Colombia que contrasta con los diferentes conflictos sociales, políticos y económicos existentes; esta situación expresa un cierto descontento social frente a las condiciones materiales en las que vive la población.

Steven Pinker expone en su investigación *Los ángeles que llevamos dentro*. El declive de la violencia y sus implicaciones que:

A lo largo de los milenios, el mundo se ha vuelto más próspero y también menos violento [y afirma:] puede que las penas y frustraciones de la pobreza pongan a las personas de mal humor y les den más motivos por los que pelear, y que la prodigalidad de una sociedad acomodada les dé más razones para valorar su vida y, por extensión, la vida de los demás (2017, p. 750).

¿Qué hace que este supuesto expresado por Pinker no sea una realidad en Colombia? El problema radica en que los indicadores convencionales del progreso social están orientados hacia la observación de la evolución de las condiciones socioeconómicas de los individuos, hacia el desarrollo de sus oportunidades, y no hacia la observación de la cohesión social, pues son indicadores sectoriales de nivel y calidad de vida, convencionalmente usados para evaluar procesos de gestión de gobierno.

El problema es que la teoría de la igualdad de oportunidades perciba la cuestión de la desigualdad bajo el único prisma de un criterio de justicia aplicado a la evaluación de situaciones individuales. Ahora bien, las desigualdades también tienen una dimensión propiamente societal: su nivel y sus formas son factor determinante de la cohesión de una sociedad (Rosanvallon, 2012, p. 314).

Loïc Wacquant en *Castigar a los pobres* da cuenta de cómo los gobiernos en Estados Unidos y algunos países de Europa han recurrido al despliegue del Estado penal como una forma de contener el aumento de la pobreza que surge a partir del desmonte del Estado de Bienestar (o de políticas de protección social) como parte de la adopción paulatina de políticas neoliberales (2009). Colombia, sin haber construido nunca un Estado de Bienestar, sí ha adoptado desde los años setenta procesos de liberalización de la economía y políticas que van en detrimento de las seguridades sociales de los trabajadores y en general de la población; aún así, ha logrado bajar la pobreza y la pobreza



extrema (como lo sugieren los resultados de los indicadores convencionales). No obstante, al igual que en Estados Unidos y algunos países de Europa, en Colombia existe un incremento entre 2000 y 2018 en el número de personas detenidas —el incremento para el caso colombiano es de 209% según los datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)—.

Si bien los territorios tienen resultados distintos en relación con la pobreza, se puede establecer una identidad entre los procesos de Estados Unidos, Europa y Colombia en la definición de Wacquant sobre el Estado penal (que se puede comprender como un efecto del aumento de la criminalidad): la adopción de políticas neoliberales que se fundamentan en el principio de crecimiento económico producto de la liberalización de la economía trae como resultado un aumento de la concentración de la riqueza por parte de los capitalistas en la relación capital-trabajo. En consecuencia, parece ser que Wacquant, al asumir igualmente un análisis de situaciones individuales con el concepto de pobreza en relación con el conflicto social que estudia (Estado penal), desconoce la desigualdad-relación que genera la fractura de la cohesión social y que permite una mejor explicación de la cuestión social. La investigación realizada por Eva Valdolivas y Ángel Estrada titulada *La participación de las rentas del trabajo en el producto en las economías avanzadas* muestra cómo siete países que se denominan como “economías avanzadas” evidencian que la participación de la renta de los trabajadores es cada vez menor. Por su parte, los datos en Colombia muestran una tendencia similar a la de los países relacionados en la investigación de Valdolivas y Estrada:

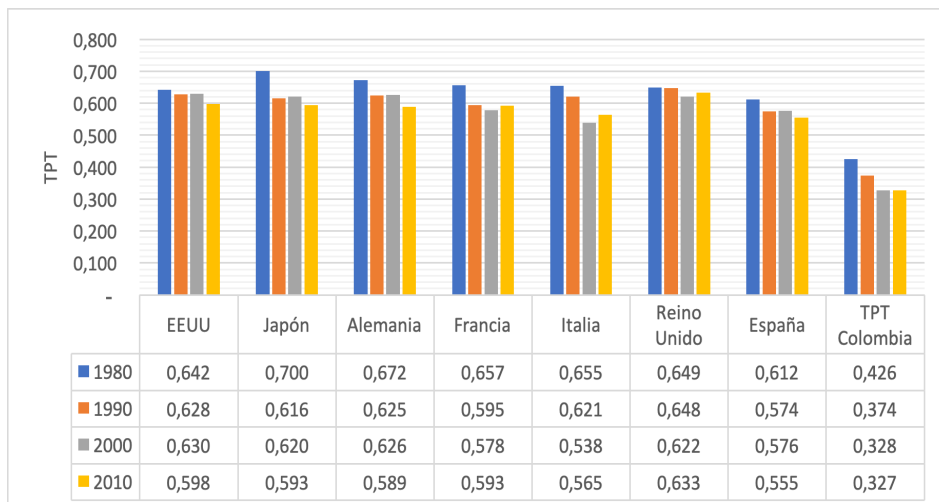


Figura 1. Participación del trabajo en Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, España y Colombia. Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos del artículo *La participación de las rentas del trabajo en el producto en las economías avanzadas* (Estrada & Valdolivas, 2012) y del Dane en resumen de los agregados macroeconómicos a precios corrientes en: *Resultados generales serie 2000-2015 provisional, 2017*.



De esta forma, la desigualdad en la distribución de la riqueza se presenta como un factor que incide en el crecimiento de las detenciones como un síntoma de la ausencia de progreso social. Este progreso social se debe analizar como parte de la cuestión social que se define como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar los riesgos de su fractura” (Castel, 1997, p. 20). Ahora bien, si el progreso social se define es en función de la cohesión social más allá del aumento del bienestar, el Estado penal es expresión fáctica de la ruptura de dicha cohesión, ruptura que está determinada por el aumento de la desigualdad en la distribución de la riqueza. La forma como las sociedades se organizan para producir los bienes que requieren para permanecer, es decir, para poderse reproducir, delimita lo social, determina la estructura de la cohesión social y por tanto del progreso social. Como construcción histórica, lo social responde al devenir de las formas de las relaciones de producción o modo de vida, que hoy en la modernidad y su acontecer en el mundo contemporáneo, se define como trabajo asalariado (Marx & Engels, 2014, p. 16). Este hecho histórico implica reconocer que “(...) para conocer al hombre es necesario considerarlo enteramente como trabajador y no separarlo nunca de su instrumento con que se gana la vida” (Sorel, 2011, p. 253), así como reconocer a su vez la lucha de clases como realidad que acontece en la definición del mundo moderno. Por consiguiente, es preciso considerar en la revisión del progreso social en Colombia la manifestación de las luchas sociales y sindicales que según datos de la Base de datos de Luchas Sociales en Colombia del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), durante el periodo comprendido entre 2000 y 2018 ha tenido un crecimiento promedio del 4% anual. Este fenómeno social y el del aumento de los delitos que se expresa el aumento de las personas detenidas, evidencia la fractura de la cohesión social en Colombia. Ambos hechos exponen un descontento, una insatisfacción frente a condiciones socioeconómicas, que exige un nuevo abordaje.

Es en este orden de ideas que se plantea el concepto de seguridad ontológica. Inicialmente, Giddens define la seguridad ontológica como la “confianza que la mayoría de los seres humanos depositan en la continuidad de su autoidentidad y en la permanencia de sus entornos, sociales o materiales de acción” (2011, pp. 91-92). El sociólogo británico concibe este fenómeno como una realidad anímica producto de diversos factores, como la fiabilidad básica asociada al desarrollo de la infancia de los individuos. No obstante: i) ¿es posible considerar una confianza fundamentada en el racero utilitario, más cuando las sociedades modernas (y por tanto contemporáneas) se desarrollan en ‘entornos sociales o materiales de acción’ en donde las mayorías son trabajadores que



compiten entre sí por pequeñas vacantes con condiciones privilegiadas? De donde se sigue que ii): ¿es posible concebir al hombre por fuera de su concepción social dada en el trabajo, es decir, por fuera de su real dimensión ontológica como ser social? La primera pregunta plantea la imposibilidad del sentimiento de confianza en medio de la desigualdad social dada la realidad de la lucha de clases; y la segunda, hace consistir la seguridad ontológica en función del ser social, que no es otra cosa que el trabajo, en cuanto que éste define de forma teórica y práctica al ser humano (Lukács, 2016).

Por ende, se plantea redefinir dicha seguridad ontológica como un fenómeno social que expresa cierto sentimiento de confianza en sí, en el otro y en las instituciones, determinado por las condiciones de igualdad en función del trabajo. Es preciso aclarar que por igualdad se entiende la condición dada en la relación de producción entre los seres humanos, es decir, la igualdad-relación planteada por Pierre Rosanvallon (2012, pp. 360-361) que implica tres dimensiones: singularidad, reciprocidad y comunalidad, o dicho de otro modo, la adopción de la diversidad, el equilibrio como un compromiso social y lo común (que en términos de Castel se expresa como “la propiedad social” (2003, p. 43)).

De esta forma, la presente investigación evidencia la ausencia de medición del progreso social en función de la cohesión social dada en la igualdad-relación. Esta situación cuestiona cabalmente la medición de impacto de las protecciones sociales como instrumentos de gobierno para alcanzar dicho progreso (pues recordemos que “si las mediciones son defectuosas, las decisiones pueden ser inadaptadas” (Stiglitz et al., p. 4)), y a las políticas públicas, ya que si bien han propendido por el aumento de bienes y servicios dispuestos en el mercado, como lo evidencian los indicadores convencionales, el conflicto social en Colombia dado en el aumento de los delitos y la lucha social y sindical dan cuenta de la fractura de la cohesión social.

De ahí que se identifique como pregunta problema: ¿cuáles son los elementos determinantes de un Modelo Analítico de Seguridad Ontológica que permiten medir el impacto de las protecciones sociales y el progreso social en Colombia, en el periodo comprendido entre 2000 y 2018? Alcanzar el objetivo de construir este modelo analítico supone la estructuración de un índice sintético que permita explicar causalmente los fenómenos del Estado penal y de la lucha social expuestos, y de esta forma superar la incoherencia teórica entre progreso social como cohesión social y las formas de registro estadístico de dicho fenómeno de los indicadores convencionales del gobierno colombiano.

Más allá de la participación del trabajo y su dimensión de igualdad en términos distributivos, es preciso establecer qué otras categorías permiten definir la seguridad ontológica a partir del trabajo como condición ontológica del ser social. En este sentido, siguiendo el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se establecen tres categorías que permiten recoger las obligaciones establecidas en él y delimitan así la seguridad ontológica:

1. Formalidad de las Protecciones Sociales (capacidad de absorción).
2. La satisfacción de las expectativas sociales.
3. El uso del tiempo.

Así las cosas, el siguiente esquema se presenta como síntesis de la fundamentación del problema:

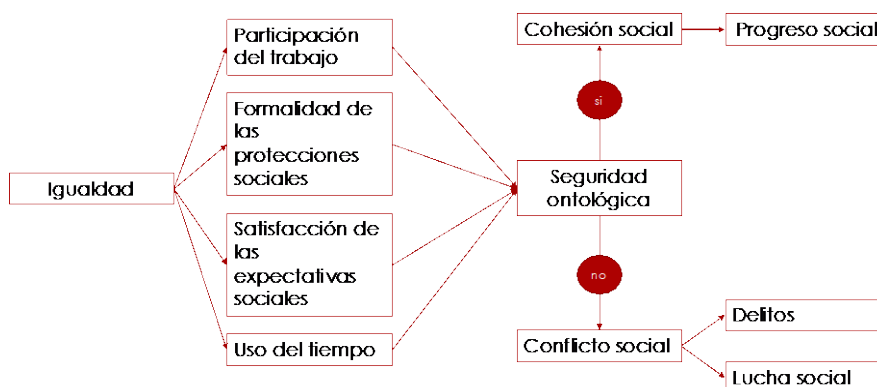


Figura 2. Estructura causal del progreso social.
Fuente: Elaboración propia.

La igualdad-relación dada en la participación del trabajo, la formalidad de las protecciones

sociales, la satisfacción de las expectativas sociales y el uso del tiempo, proporciona las condiciones que determinan la seguridad ontológica para un territorio, entendida esta, entonces, como cohesión social. El camino de construcción temporal de dicha cohesión se comprende como progreso social. En su defecto, la fractura de la cohesión social se manifiesta como conflicto social, es decir, en el aumento de la desigualdad-relación, que se expresa en términos causales como el aumento de los delitos y la lucha social y sindical.

Metodología

Más allá de definir las categorías de análisis, la investigación avanza hacia la fase cuantitativa del Modelo analítico de seguridad ontológica, como un conjunto de procesos ordenados hacia la construcción de un instrumento de medición del impacto de las protecciones sociales. En esta fase lo social se observa como “un orden mecánico establecido en el cual los factores causales afectan los resultados predecibles, independiente de las acciones de los miembros” (Bonilla, Hurtado, & Jaramillo, 2009, p. 62). Dichos factores causales están determinados por las cuatro dimensiones del modelo expuestas como indicadores, a saber: i) índice de formalidad de las protecciones sociales (IFPS); ii) índice de participación del trabajo (IPT); iii) índice de satisfacción de las expectativas sociales (ISES) y el iv) índice del uso del tiempo (IUT). Así, el Modelo analítico de seguridad ontológica, que se define como una construcción teórica, establece las categorías con las cuales observar la realidad social a partir del modo de vida de la Modernidad y pone como presupuesto que alcanzar los óptimos sociales en dichas categorías analíticas conlleva a la seguridad ontológica. Estos índices del modelo se comportan como observaciones de la privación relativa en función de la categoría analítica que representa cada indicador; es decir, “la percepción por parte de los «actores» de la discrepancia entre los valores que esperan recibir y los que pueden adquirir” (Gurr, 1974, p. 25). Sobre el asunto, Maurice Duverger recoge las hipótesis planteadas por Gastón Bouthoul sobre el análisis de la violencia a causa del aumento o persistencia de las privaciones populares. Estas hipótesis se plantean de la siguiente forma:

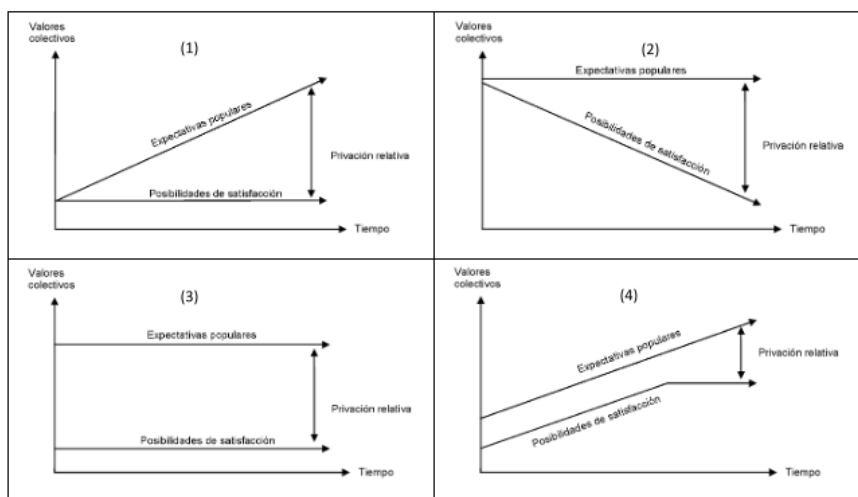


Figura 3. Hipótesis de Bouthoul asociadas al análisis de la privación relativa. Fuente: Verstrynge, 1997, pp. 43-44.

En Colombia, si bien hay un mejoramiento en las condiciones socioeconómicas lo cual da contenido a las posibilidades de satisfacción de las expectativas, las expectativas populares deben tener una pendiente mayor ante la presencia del conflicto social.

El mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del decil más rico y, en particular, el percentil más rico de Colombia, tiene una pendiente mayor que el de la población total. Esto establece una brecha creciente con las posibilidades de satisfacción, como se puede observar en lo que sería una quinta hipótesis. De esta forma se cuantifica la distancia entre la expectativa popular y las posibilidades de satisfacción, y conforme con los fenómenos estudiados previamente se espera para Colombia observar un aumento de la privación relativa en el tiempo, lo que permite explicar el estallido del conflicto social expresado en luchas sociales y sindicales, y en el aumento de la criminalidad.

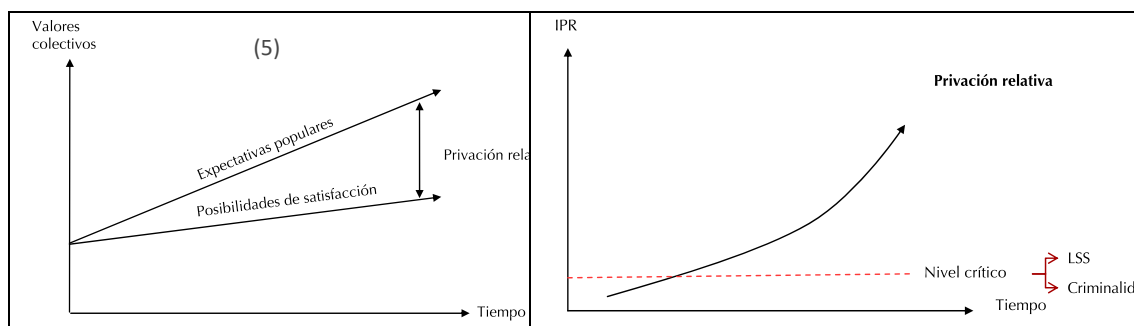


Figura 4. Quinta hipótesis sobre el aumento de la privación relativa de las condiciones socioeconómicas en Colombia. Fuente: Elaboración propia.

Por consiguiente, es preciso avanzar en la construcción de los índices sintéticos sobre la seguridad ontológica. El primero responde a la media geométrica de los índices que miden las categorías que componen dicha seguridad ontológica. Esta metodología permite construir un índice sintético de seguridad ontológica (ISSO), el cual permite proyectar la investigación en otros países y establecer comparaciones en función del progreso social. El segundo método responderá a la construcción de un modelo estructural que permita establecer en Colombia los pesos factoriales o efectos directos de cada categoría que delimita la seguridad ontológica, de tal forma que ésta se exprese como un índice Z, lo que a su vez permitirá calcular el nivel de incidencia o causalidad en los fenómenos de lucha social y sindical, así como el de personas detenidas en el territorio nacional.

Resultados y discusión

Las categorías analíticas de la seguridad ontológica medidas a partir del IFPS, IPT, ISES e IUT, muestran resultados decrecientes en Colombia durante el periodo comprendido



entre 2000 y 2018. Para graficar la privación relativa se requiere transformar los índices del modelo como uno menos el resultado del índice (por ejemplo: $IPR_{PT}=[1-IP_{T}]$). Los resultados de este análisis muestran lo esperado en la quinta hipótesis:

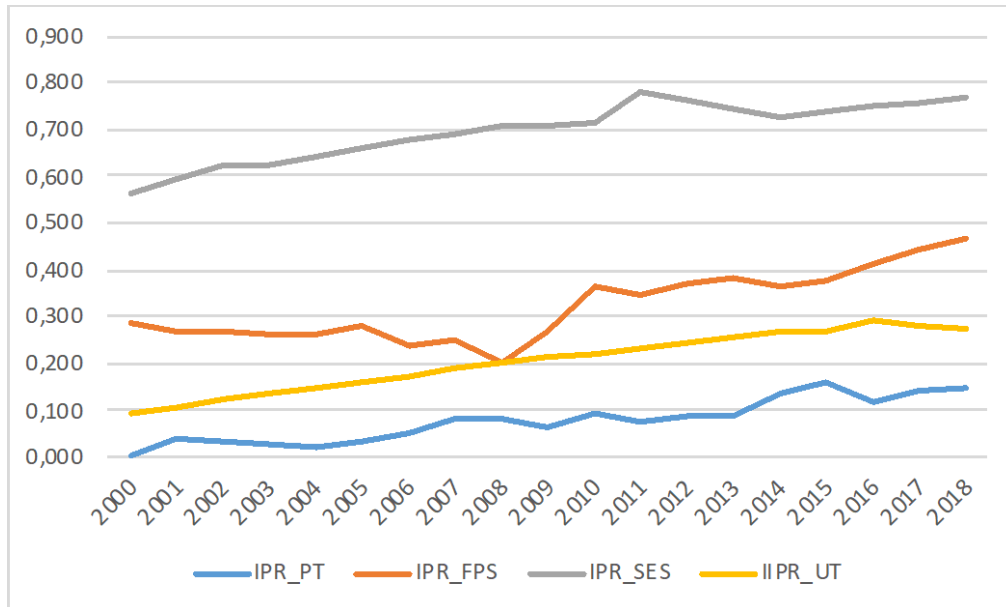


Figura 5. Comportamiento histórico de la privación relativa (IPR) de cada índice que compone del Modelo analítico de seguridad ontológica. Fuente: Elaboración propia. Datos estadísticos tomados de diferentes fuentes oficiales (Dane y Banco de la República).

En consecuencia, la media geométrica expresada como ISSO da muestra de un decrecimiento de este factor que determina el progreso social, así los resultados del ISSO presentan una alta correlación entre este fenómeno y la lucha social y sindical, así como con el número de personas detenidas.



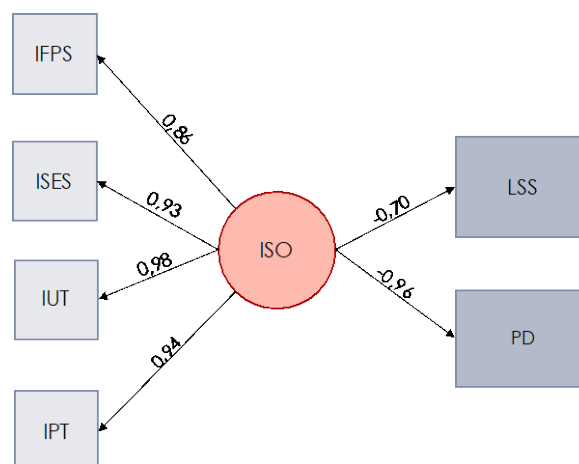
		Correlations						
		IPT	IFPS	ISES	IUT	LSS(Casos)	PD(casos)	ISSO
IPT	Pearson Correlation	1	,754**	,828**	,918**	-,648**	-,877**	,906**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,000	,003	,000	,000
	N	19	19	19	19	19	19	19
IFPS	Pearson Correlation	,754**	1	,677**	,780**	-,453	-,902**	,847**
	Sig. (2-tailed)	,000		,001	,000	,051	,000	,000
	N	19	19	19	19	19	19	19
ISES	Pearson Correlation	,828**	,677**	1	,945**	-,749**	-,852**	,959**
	Sig. (2-tailed)	,000	,001		,000	,000	,000	,000
	N	19	19	19	19	19	19	19
IUT	Pearson Correlation	,918**	,780**	,945**	1	-,744**	-,940**	,978**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000		,000	,000	,000
	N	19	19	19	19	19	19	19
LSS(Casos)	Pearson Correlation	-,648**	-,453	-,749**	-,744**	1	,565*	-,713**
	Sig. (2-tailed)	,003	,051	,000	,000		,012	,001
	N	19	19	19	19	19	19	19
PD(casos)	Pearson Correlation	-,877**	-,902**	-,852**	-,940**	,565*	1	-,950**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,000	,012		,000
	N	19	19	19	19	19	19	19
ISSO	Pearson Correlation	,906**	,847**	,959**	,978**	-,713**	-,950**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,000	,001	,000	
	N	19	19	19	19	19	19	19

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Tabla 1. Correlaciones entre los índices del modelo analítico de seguridad ontológica. Fuente: Elaboración propia. Datos estadísticos de ISO tomados de diferentes fuentes oficiales (Dane y Banco de la República). Datos estadísticos de LSS tomados de la Base de datos de Luchas Sociales en Colombia del CINEP. Datos estadísticos de PD tomados del INPEC.

Los resultados de las correlaciones permiten avanzar hacia la estructuración del modelo estructural y de esta forma, se puedan definir los pesos factoriales o efectos directos de el IFPS, IPT, ISES e IUT, con un ISO (Z) y su relación causal con las LSS y el PD. El resultado es el siguiente:



Gráfica 3. Modelo estructural para el análisis de las relaciones causales del índice de seguridad ontológica. Fuente: Elaboración propia. Datos estadísticos de ISO tomados de diferentes fuentes oficiales (Dane y Banco de la República). Datos estadísticos de LSS tomados de la Base de datos de Luchas Sociales en Colombia del CINEP. Datos estadísticos de PD tomados del INPEC.



A continuación, para lograr una mayor comprensión de la composición causal entre el ISO (Z) y los fenómenos analizados en esta investigación que expresan el conflicto social se presentan las siguientes gráficas de la correlación:

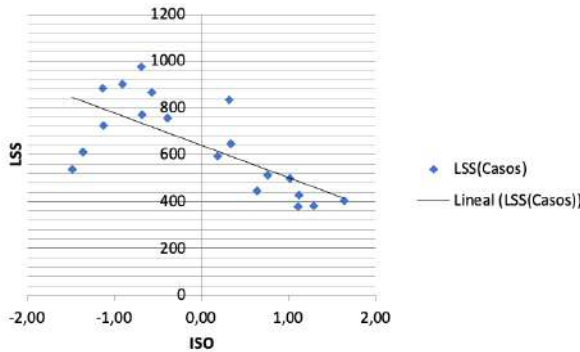


Figura 6. Correlación entre índice de seguridad ontológica (ISO) y las luchas sociales y sindicales (LSS). Fuente: Elaboración propia. Datos estadísticos de ISO tomados de diferentes fuentes oficiales (Dane y Banco de la República). Datos estadísticos de LSS tomados de la Base de datos de Luchas Sociales en Colombia del CINEP.

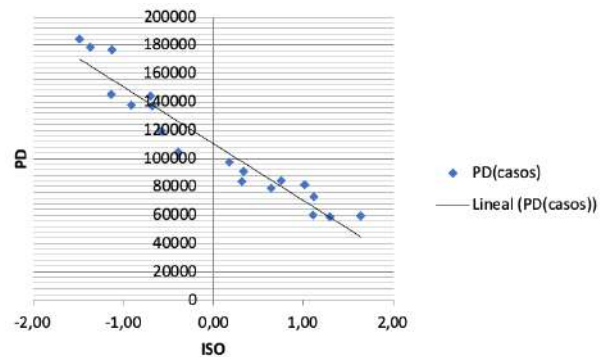


Figura 7. Correlación entre índice de seguridad ontológica (ISO) y el número de personas detenidas (PD). Fuente: Elaboración propia. Datos estadísticos de ISO tomados de diferentes fuentes oficiales (Dane y Banco de la República). Datos estadísticos de PD tomados del INPEC.

Conclusiones

El conflicto como insatisfacción de las expectativas sociales es creciente en Colombia; así lo muestra el aumento de la privación relativa en los cuatro indicadores que determinan la seguridad ontológica.

Si bien las actuales protecciones sociales (o conjunto de políticas públicas) se orientan hacia el crecimiento del nivel vida, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de las capacidades de los individuos, estas propenden por el incremento de la desigualdad socioeconómica (conforme con el modo de vida), lo que acentúa el conflicto social.

El comportamiento de la variación de la seguridad ontológica es teóricamente coherente con el comportamiento de la variación del conflicto social en Colombia durante el periodo analizado.

Partiendo de un enfoque polemológico e irenológico se observa que para la construcción de la paz resulta imperativo considerar el estudio causal de las condiciones que generan el estallido social como expresión del conflicto. Esta investigación muestra que la desigualdad socioeconómica que determina la seguridad ontológica es una condición causal de dicho estallido social que pone en riesgo la construcción de la paz.

Una condición para la construcción de una paz estable y duradera en Colombia conforme con los resultados del modelo analítico de seguridad ontológica (2000-2018), es



el cambio de orientación política del gobierno y, en consecuencia, de las protecciones sociales, superando los enfoques asociados al nivel de vida (crecimiento), calidad de vida y Desarrollo Humano.

Nota

¹ El presente informe es parte de la investigación doctoral *Modelo analítico de Seguridad Ontológica para la medición de impacto de las protecciones sociales en Colombia 2000-2018*. Tutores: doctor José Luis Ramos Ruiz de la Universidad del Norte y doctor Jorge Alexandre Barbosa Neves de la Universidade Federal de Minas Gerais.

² la convocatoria 727 de 2015. Becario Uninorte 2017. Especialista en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia. Filósofo de la Pontificia Universidad Javeriana. Investigador del Grupo Análisis Económico de la Universidad del Norte. Código ORCID: 0000-0002-2258-3927. Correo electrónico: arsanchez@uninorte.edu.co.

Bibliografía

- Bonilla, E., Hurtado, J., & Jaramillo, C. (2009). La investigación. Aproximaciones a la construcción del conocimiento científico. Colombia: Alfaomega.
- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Barcelona: Paidós.
- Castel, R. (2003). La inseguridad social ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial.
- Duverger, M. (1970). Instituciones políticas y derecho consuetudinario. Barcelona: Ariel.
- Estrada, Á., & Valdeolivas, E. (Diciembre de 2012). la participación de las rentas del trabajo en el producto en las economías avanzadas. Boletín económico, 47- 56.
- Giddens, A. (2011). Consecuencias de la modernidad. Madrid: Alianza.
- Gurr, T. (1974). El porqué de las rebeliones. México: Asociados.
- Lukács, G. (2016). Ontología del ser social. El trabajo. Buenos Aires: Herramienta.
- Marx, K., & Engels, F. (2014). La ideología alemana. Madrid: Akal.
- Pinker, S. (2017). Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones. México: Paidós.
- Rawls, J. (2000). La teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosenvallón, P. (2012). La sociedad de iguales. Buenos Aires: Manantial.
- Sorel, G. (2011). Las ilusiones del progreso. Granada: Comares.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). Informe de la comisión sobre la medición del desarrollo económico y del progreso social. París.



- Verstrynge, J. (1997). Anti-Sistema, Privación Relativa y Voto de Protesta. En J. Verstrynge, Los Nuevos Bárbaros (págs. 25-50). Barcelona: Grijalbo Mondadori, S.A.
- Wacquant, L. (2009). Castigar a los pobres. Barcelona: Gedisa.
- Zamora, R., & García, M. (1988). Sociología del tiempo libre y consumo de la población. La Habana: Ciencias Sociales.